



**“PROPUESTA DE MEJORA PARA LA GESTIÓN DE LA
INVERSIÓN PÚBLICA – FASE DE EJECUCION, EN LA UNIDAD
EJECUTORA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
(OGA-MINJUS)”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

**Sr. Cristian Wilfredo Esteban Rojas
Sr. Gianfranco Quequezana Flores**

Asesor: Profesor Miguel Priale Ugáz

2018

A mis padres y a mi gran familia; en especial, a mi hija Arlett Pierina. Este trabajo ha sido posible gracias a ustedes, fuentes inagotables de inspiración.

Cristian Wilfredo Esteban Rojas

A mis padres y a mi hermano, por su constante apoyo y fuente de motivación para concretar el presente trabajo, a ustedes dedico esta investigación.

Gianfranco Quequezana Flores

Gracias absolutas a todos nuestros entrevistados y amigos, quienes dedicaron minutos valiosos de su tiempo para transmitirnos su experiencia y así mejorar la presente investigación.

Resumen ejecutivo

La Oficina General de Administración del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (OGA-Minjus) es una unidad ejecutora del sector Justicia, depende jerárquicamente de la Secretaría General según su reciente Reglamento de Organización y Funciones (ROF) (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [Minjus] 2012), donde se detallan sus funciones, y se indica que es el órgano de apoyo responsable de gestionar los sistemas administrativos de abastecimiento, tesorería y contabilidad, así como de asuntos documentarios, gestión de inversiones y de la ejecución coactiva.

Los proyectos que ha venido ejecutando la OGA-Minjus, en su mayoría, son para la defensa pública y acceso a la justicia. Según la Programación Multianual de Inversiones (PMI) 2018-2020, uno de los servicios que brinda el Minjus es el servicio de acceso a la justicia, a través de sus sub servicios: i) defensa pública (materia penal, familia, civil y laboral); ii) asesoría legal gratuita; y iii) conciliación extrajudicial gratuita (Minjus 2017a).

Sin embargo, este desempeño en cuanto a su nivel de gasto de inversión (ejecución) está por debajo del promedio del sector justicia y del gobierno nacional, motivo por el cual la presente investigación analiza cuáles son los principales factores que ocasionan este bajo desempeño, y se realiza una propuesta de mejora para la gestión de la inversión pública de dicha oficina.

Se ha considerado un horizonte de análisis que incluye los años 2012 a 2016, tiempo en el cual se formularon y se han venido ejecutando un total de 15 proyectos de inversión pública, por un monto total acumulado de S/ 15.010.916, siendo el monto de inversión promedio por proyecto de S/ 1.000.727.

Índice

Índice de tablas.....	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de anexos	x
 Resumen ejecutivo.....	 iv
 Capítulo I. Introducción	 1
 Capítulo II. Planteamiento del problema.....	 2
1. Antecedentes.....	2
1.1 La articulación de los objetivos estratégicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con las demás políticas de Estado.....	2
1.2 Participación e impacto de la inversión pública a nivel nacional	4
1.3 Estado situacional del gasto de inversión pública en el Perú.....	5
1.4 Estado situacional del gasto de inversión pública en el sector Justicia.....	6
1.5 Tipología de inversión del sector Justicia en el marco del Programa Multianual de Inversión Pública	6
1.6 El servicio de defensa pública y acceso a la justicia.....	7
2. Gestión de la inversión pública en la Unidad Ejecutora Oficina General de Administración (OGA-Minjus)	9
3. Planteamiento del problema.....	13
4. Preguntas de investigación.....	14
5. Objetivo de la investigación.....	14
5.1 Objetivo general.....	14
5.2 Objetivos específicos	14
6. Hipótesis de la investigación	14
7. Limitaciones.....	15
8. Alcances generales de la investigación.....	15
8.1 Alcance de la unidad de análisis	15
8.2 Descripción de la Oficina General de Administración (OGA-Minjus)	16
8.3 Alcance del ciclo o fase de la inversión a ser analizado	18
8.4 Alcance temporal	19

Capítulo III. Marco Teórico.....	21
1. Panorama de la gestión pública en América Latina.....	21
2. Modelo de seguimiento y gestión para la inversión pública del MEF.....	21
3. La guía PMBOK y su extensión para el sector Gobierno	22
4. La gestión de proyectos de desarrollo bajo la metodología del PM4R del BID.....	23
5. Otras metodologías de gestión de proyectos.....	25
6. Metodología del marco lógico	26
7. Experiencias y estudios similares relacionados a mejoras de la gestión de la inversión pública en el Perú	26
 Capítulo IV. Marco metodológico	 28
1. Metodología.....	28
2. Justificación para levantamiento de información.....	28
2.1 Técnica de revisión documentaria.....	28
2.2 Técnica de entrevista abierta (expertos).....	29
3. Planteamiento de preguntas a ser utilizadas en las entrevistas	30
3.1 Objetivo de las entrevistas	30
3.2 Programación de la entrevista.....	30
4. Procesamiento de información.....	30
 Capítulo V. Identificación y análisis de los principales factores que inciden en la fase de ejecución de los proyectos de inversión	 31
1. Análisis de la normativa de inversión pública para la fase de ejecución	31
2. Unidad de análisis en la fase de ejecución.....	32
3. Composición de la estructura de los proyectos de inversión	32
4. Análisis de disponibilidad presupuestal para la ejecución de los proyectos de inversión	33
5. Análisis de factores que inciden en la ejecución de los proyectos.....	35
5.1 Limitada planificación y formulación de los proyectos.....	37
5.1.1 Variable explicativa de nivel 2: no se cuenta con una unidad orgánica específica encargada de la planificación para la ejecución de los proyectos en la OGA-Minjus. 40	
5.2 Saneamiento físico de terreno y/o alquiler de local	41
5.2.1 Variable explicativa de nivel 2: Excesivo tiempo para adquisición de terreno y/o locales	42
5.2.2 Variable explicativa de nivel 2: carencia de un plan maestro para saneamiento físico de terreno	43

5.3 Deficiencias en los instrumentos y protocolos de gestión	44
5.3.1 Variable explicativa de nivel 2: Limitado desarrollo de instrumentos de gestión.....	44
5.4 Alta rotación de personal directivo y/o clave.....	47
5.4.1 Variable explicativa de nivel 2: excesivo cambio de autoridades en el sector.....	48
5.5 Malos proveedores contratistas.....	49
5.6.1 Variable explicativa de nivel 2: presentación de documentación falsa y/o inexacta en los procesos de contratación	49
 Capítulo VI. Propuesta de mejora de la gestión de la inversión pública	51
1. Análisis de las causas, el problema entrante y los efectos.....	51
2. Análisis de los medios, objetivos y fines	52
3. Alternativa propuesta de mejora: en el corto plazo y recomendaciones para el mediano plazo	53
 Conclusiones y recomendaciones	54
1. Conclusiones.....	54
2. Recomendaciones	55
 Bibliografía	56
Anexos	68
Nota biográfica	106

Índice de tablas

Tabla 1.	Articulación Plan Nacional - Pesem Minjus 2015-2021	3
Tabla 2.	Gasto de inversión: gobierno nacional y el sector Justicia, 2011-2016 (%).....	6
Tabla 3.	Matriz de indicadores del sector Justicia	7
Tabla 4.	Minjus: servicios y subservicios que brinda.....	8
Tabla 5.	Indicadores del objetivo estratégico 2 – PEI Minjus	9
Tabla 6.	Diferenciación de plazo para evaluación de estudios de preinversión según tipos	10
Tabla 7.	Ministerio de Justicia, según pliegos y unidades ejecutoras.....	16
Tabla 8.	Minjus-OGA, número de proyectos viables y monto de inversión, según años; 2012-2016.....	19
Tabla 9.	OGA-Minjus, distribución de los proyectos viables, según rango de inversión	20
Tabla 10.	Determinación del grupo de expertos objetivos	29
Tabla 11.	Comparativo entre la normativa del SNIP versus Invierte.pe, fase de ejecución.....	31
Tabla 12.	OGA-Minjus: estructura de los proyectos	32
Tabla 13.	OGA-Minjus: desagregado de los proyectos, según rubro, unidad de medida y cantidad	33
Tabla 14.	OGA-Minjus: ejecución de inversión por años (2013-2017)	33
Tabla 15.	OGA-Minjus: proyectos ejecutados con recursos financieros en el marco de la Ley N°30077, año 2014.....	34
Tabla 16.	OGA-Minjus: proyectos ejecutados con recursos financieros en el marco de la Ley N°30077, año 2015.....	35
Tabla 17.	OGA-Minjus: tiempo de ejecución estimado, versus lo real ejecutado.....	38
Tabla 18.	Comparativo de Índice de Cumplimiento Global Formal (ICGF) entre cartera OGA-Minjus 2012-2016 y evaluación de viabilidades sector institucional MEF 2007	39
Tabla 19.	Comparativo de Índice de Cumplimiento Global de Calidad (ICGC) entre cartera OGA-Minjus 2012-2016 y evaluación de viabilidades sector institucional MEF 2007	39
Tabla 20.	OGA-Minjus: estado situacional de los proyectos, según nivel de ejecución financiero (en porcentaje), 2018.....	42
Tabla 21.	Estado situacional de los locales donde vienen funcionando las sedes de defensa pública a nivel nacional – Minjus.....	43

Índice de gráficos

Gráfico 1.	OGA-Minjus: Estructura analítica del proyecto en base a la MML, y la noción de causalidad (BID).....	12
Gráfico 2.	Las restricciones del proyecto	13
Gráfico 3.	Pilares del ciclo de gestión	21
Gráfico 4.	MEF: modelo de seguimiento y gestión de la inversión pública.....	22
Gráfico 5.	Noción de causalidad. Cadena de resultados.....	24
Gráfico 6.	Grupos de expertos, según participación en la gestión de la inversión pública.....	30
Gráfico 7.	OGA-Minjus: Principales factores que inciden en la ejecución de proyectos.....	36
Gráfico 8.	Árbol de causas, problemas y efectos.....	51
Gráfico 9.	Árbol de medios, objetivos y fines	52
Gráfico 10.	Árbol de medios y acciones.....	53

Índice de anexos

Anexo 1.	Tiempos para viabilizar los estudios de preinversión (días), del pliego Minjus, 2012-2016.....	69
Anexo 2.	Diferenciación de la preinversión según montos de inversión	69
Anexo 3.	Minjus, según unidad ejecutora, y nivel de gasto de inversión, 2012-2016 (en porcentaje).....	69
Anexo 4.	Estado actual de la ejecución de los proyectos de la Unidad Ejecutora OGA-MINJUS 2012, mayo 2018.....	70
Anexo 5.	Costos de inversión programados, acumulados y ejecutados, según proyecto de inversión (en soles).....	71
Anexo 6.	Ítems ejecutados según cartera de proyectos OGA-Minjus, según componentes	73
Anexo 7.	Minjus: periodo de gestión de los ministros, según cantidad acumulado de funcionarios de línea en la gestión de la inversión pública, 2011-2018	75
Anexo 8.	Relación de entrevistados y formato de entrevista	76
Anexo 9.	Propuesta de mejora de la gestión de inversiones – Fase de Ejecución de la OGA-Minjus.....	92

Capítulo I. Introducción

La presente investigación analiza el desempeño de la Oficina General de Administración (OGA-Minjus) en cuanto a su nivel de gasto de inversión (ejecución), que está por debajo del promedio del sector Justicia y del gobierno nacional. Es así como se analizan los principales factores que ocasionan este bajo desempeño, y se realiza una propuesta de mejora para la gestión de la inversión pública - fase de ejecución, de dicha oficina.

La investigación se ha desarrollado en cinco capítulos. El segundo capítulo describe el planteamiento del problema; y en el tercer capítulo se desarrolla el marco teórico correspondiente, así como los principales conceptos que se utilizan en la gestión de la inversión pública.

En el cuarto capítulo se explica la metodología de investigación que se ha seguido para el desarrollo del presente trabajo, se describen las características del estudio, la recopilación de la información, así como las entrevistas realizadas a los expertos en gestión de la inversión pública.

En el quinto capítulo se presenta el análisis de casos con respecto a la fase de ejecución de los proyectos, considerando un universo de 15 proyectos de inversión de la unidad ejecutora OGA-Minjus, en el periodo de tiempo analizado correspondiente a los años 2012 a 2016, evidenciándose los cinco principales factores hallados, los que son analizados en detalle.

El último capítulo corresponde a la propuesta de mejora de la gestión de la inversión pública, en cuyo contenido se consideraron mejoras en la gestión de los factores hallados y analizados, y que esto traiga consigo mejora de la calidad de la ejecución de los proyectos en la unidad ejecutora OGA-Minjus. Finalmente, se describen las conclusiones y recomendaciones producto de la investigación realizada.

Capítulo II. Planteamiento del problema

1. Antecedentes

1.1 La articulación estratégica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la política Nacional

El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 es un plan de largo plazo que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el país en los próximos diez años, donde se presentan las aspiraciones nacionales hacia una mejor calidad de vida para toda la ciudadanía, además de un conjunto de programas estratégicos de largo plazo que permiten un mayor grado de especificidad para guiar la toma de decisiones públicas y privadas. Los criterios empleados en el Plan Bicentenario se sustentan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad, y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [Ceplan] 2011).

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP) tiene como finalidad promover una administración pública eficiente, enfocada a resultados hacia el ciudadano. Para ello ha establecido cinco pilares fundamentales de gestión para resultados (políticas públicas, planes estratégicos y operativos; presupuesto por resultados; gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional; servicio civil meritocrático; y sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento), y tres ejes transversales (gobierno abierto; gobierno electrónico, y gobierno institucional) (Secretaría de Gestión Pública [SGP] de la Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] 2013). La Guía de Políticas Nacionales (Ceplan 2018:20) menciona que, para lograr una intervención coherente del Estado al servicio del ciudadano, es importante organizar los procesos bajo el esquema de la cadena de resultados: i) insumos; ii) actividades; iii) productos; iv) resultados iniciales; v) resultados intermedios; y vi) resultados finales. En este mismo documento (Ceplan 2018:42) se hace referencia a la complementariedad de la cadena de resultados con los planes estratégicos: «Para la implementación adecuada de una política nacional en dichos planes hay que tomar en cuenta el esquema de la cadena de resultados».

En este sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), dentro de su Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem 2015-2021 elaborado de forma articulada con el Plan Nacional), persigue diversos objetivos estratégicos; uno de ellos está relacionado al acceso a la

justicia (objetivo estratégico 3: garantizar el acceso a una justicia inclusiva, transparente, confiable y moderna) (ver tabla 1). Sus acciones estratégicas son: i) ampliar la cobertura del acceso a la justicia y al servicio de defensa pública con énfasis en la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad; ii) mejorar la calidad del servicio de defensa pública, asegurando la satisfacción del usuario con enfoque de derechos humanos, de género e interculturalidad; iii) establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para garantizar el reconocimiento de la justicia intercultural; y iv) consolidar los mecanismos alternativos de solución de conflictos entre particulares. Las dos primeras acciones son consideradas como prioritarias 1, y las siguientes como prioritarias 2 y 3, lo que debe ser llevado a cabo por la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (DGDPAJ) (Minjus 2015).

Tabla 1. Articulación Plan Nacional - Pesem Minjus 2015-2021

OBJETIVO NACIONAL	OBJETIVO ESPECÍFICO	INDICADOR	LÍNEA DE BASE	METAS NACIONALES		OBJETIVO ESTRATÉGICO DEL PESEM	INDICADOR	LÍNEA DE BASE (2013)	META (2021)
				2016	2017				
Ejercicio efectivo de los derechos humanos y dignidad de las personas, con inclusión social de la población más pobre y vulnerable	Erradicar todas las formas de discriminación	Índice de desigualdad de género	0.387	0.268	0.219	Garantizar el acceso a una justicia inclusiva, transparente y moderna	N° de Defensores públicos por cada 10 000 personas en situación de pobreza	1.5	5.0

Fuente: Minjus, 2015.

De igual forma, en concordancia con el Plan Estratégico Institucional (PEI 2013-2017) del Minjus, se consideran tres objetivos estratégicos relacionados con la línea estratégica de acceso y calidad de servicio de justicia, siendo estos i) incrementar la cobertura del servicio de acceso a la justicia; ii) fortalecer la efectividad de los servicios de acceso a la justicia; y iii) promover los servicios de acceso a la justicia. Con respecto al primer objetivo estratégico se busca que el Estado, a través del Minjus, tenga mayor presencia en las zonas vulnerables del país, para ello se tiene que incrementar la entrega de los servicios con los actuales factores de producción disponibles y/o incrementar estos a fin de llegar a más ciudadanos. El segundo objetivo está referido a brindar un servicio de calidad al ciudadano para lograr el resultado deseado. Finalmente, con respecto al último objetivo, se trata de informar a la ciudadanía sobre los servicios que brinda el Minjus. Los objetivos estratégicos citados tienen como responsable de gestión a la DGDPAJ (Minjus 2013a).

Mediante Decreto Legislativo N°1252 se creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación del servicio y la provisión de infraestructura necesaria para el desarrollo del país (Presidencia de la República 2016). Conforme con ello, el

sector Justicia elaboró el Programa Multianual de Inversiones (PMI 2018-2020) (Minjus 2017a)¹ para cada pliego del sector, considerándose el principal servicio de acceso a la justicia y sus tres subservicios: i) defensa pública (materia penal, familia, civil y laboral); ii) asesoría legal gratuita; y iii) conciliación extrajudicial. En dicho documento también se estableció una matriz de indicadores de brecha de calidad/cantidad para las inversiones a programar; en el caso del servicio mencionado la brecha es el porcentaje de sedes de defensa pública y acceso a la justicia con inadecuadas condiciones de servicio, la que se establece mediante proyectos de inversión y/o actividades buscando mejorar el servicio.

1.2 Participación e impacto de la inversión pública a nivel nacional

La inversión es importante porque es el motor del desarrollo económico y social cuyo aporte aumenta el capital físico y el humano; por un lado, eleva la productividad y la competitividad de los agentes económicos, y de otro lado, incrementa los niveles de cobertura y calidad de los servicios públicos para mejorar las condiciones de vida de la población.

Las brechas de infraestructura son los cuellos de botella del crecimiento económico. Según el informe Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025, en el Perú se estima que la brecha de infraestructura a largo plazo asciende a un aproximado de US\$ 160.000 millones, que impacta de manera significativa en la competitividad del país (Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional [AFIN] 2015).

En los últimos años, la inversión pública en el Perú es un instrumento de política muy importante por sus logros en el bienestar social. Esto se puede apreciar en la Memoria de la Inversión Pública (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] 2014a:16), donde se presentan los principales logros en el acceso al servicio público en los años 1999 a 2008 como, por ejemplo, la correlación entre inversión pública y el indicador de parto asistido, así como entre tasas de conclusión secundaria y comprensión lectora. En la Memoria de la Inversión Pública 2015 (MEF - Dirección General de Inversión Pública [DGIP] 2016), en los años 2011 a 2014 se puede apreciar similar resultado: mejoras en los indicadores de resultado de salud (nivel de parto con asistencia especializada, desnutrición crónica infantil, acceso a servicios de salud, otros), y mejora en los indicadores de resultado de educación (comprensión lectora y matemática), por citar algunos ejemplos.

¹ Aprobado segunda modificación del PMI, mediante Resolución Ministerial N°0261-2017-JUS, de fecha 13 de octubre de 2017 (Minjus, 2017a).

La inversión pública, dentro de las herramientas de política, ha jugado un rol importante en el quehacer de la política fiscal debido a su impacto como instrumento dinamizador de la economía. Dicho impacto se recoge de las estimaciones hechas por el Ministerio de Economía y Finanzas para el caso peruano en los periodos 2000 a 2008, donde se tiene que el impacto de la inversión pública es mayor a partir del segundo trimestre aumentando en los demás trimestres, similar a un efecto inicial lento que en el largo plazo se dinamiza; siendo así, la respuesta del PBI ante un aumento en el gasto de inversión pública en 1% es de 0,12% (Sánchez y Galindo 2013).

Máttar (2015) menciona los efectos de la inversión pública: i) expande la demanda agregada, el empleo y el crecimiento; ii) aumenta la dotación de capital y la frontera de posibilidades de producción; iii) provee de bienes públicos; iv) genera inversión complementaria (*crowding in*); v) es clave para crecimiento redistributivo; y la vi) inversión en infraestructura eleva el Producto Bruto Interno (PBI) de corto y largo plazo. Debido a su rol dinamizador de la economía, en los últimos años la inversión ha ido tomando una participación cada vez predominante en el PBI según las tasas proyectadas por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el MEF en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2018-2021 (MEF 2017a), siendo para el año 2018 de 5,7% y de 5,8% para el 2021. Según los lineamientos establecidos en el mencionado documento, se busca una expansión del stock del capital físico y mayores ganancias de productividad, es así como la variable inversión es clave. Respecto a la inversión pública y en el caso peruano, destacan los siguientes resultados: por cada 1% de crecimiento de la inversión en infraestructura, el PBI puede llegar a incrementarse entre 0,1% y 0,4%.

1.3 Estado situacional del gasto de inversión pública en el Perú

Von Hesse (s.f.) señala que la efectividad de la ejecución de la inversión pública en el gobierno nacional se mantuvo por debajo del 70%, con excepción del año 2009². Asimismo, hace referencia al costo de oportunidad del dinero no invertido en esos años, lo que significa que gran parte de la población debe esperar más tiempo para satisfacer alguna de sus necesidades, problema ocasionado por las mismas instituciones del Estado. Según Durán (2016), la evolución del avance de ejecución a nivel de gobierno nacional fue en promedio del 78%, durante los años 2007 a 2015. Los reportes del MEF y diversos analistas concluyen que el Perú tiene serios problemas para gastar los recursos destinados a inversión pública. Según el Diario Gestión (Redacción Gestión 2018), el promedio de gasto de los ministerios del gobierno nacional fue del 50% de los recursos destinados a inversión pública, y estando a tres meses de culminar el año fiscal el Ministerio de

² En la tabla presentada se dispone de información desde el año 2000 hasta el 2010.

Comercio Exterior y Turismo es el que lideraba el gasto con 65% de avance, mientras que el sector Justicia se encontraba penúltimo en la tabla de un total de 17 ministerios, con un avance de gasto de inversión de solo el 20%.

1.4 Estado situacional del gasto de inversión pública en el sector Justicia

La revisión de la data histórica de los años 2011 a 2016 sobre Adquisición de Activos No Financiero (AaNF)³, según el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), se han venido incrementando de forma sostenida en 5% en promedio, siendo para el año 2011 de S/ 132.000.000, y para el año 2016 de S/ 134.700.000, además de analizar la ejecución de gasto a nivel de devengado en los años indicados. Para la primera columna se tienen datos a nivel de devengado/PIA, siendo el promedio de gasto del 82,7% a nivel de gobierno nacional, y del 55,1% con respecto al sector Justicia; el mismo análisis se realizó a nivel de devengado/PIM, teniendo similar comportamiento.

Tabla 2. Gasto de inversión: gobierno nacional y el sector Justicia, 2011-2016 (%)

Año	Dev/PIA		Dev/PIM	
	Gobierno Nacional	Sector Justicia	Gobierno Nacional	Sector Justicia
2011	88,1%	55,7%	81,1%	34,7%
2012	74,7%	66,1%	82,0%	58,8%
2013	85,5%	124,4%	81,2%	72,0%
2014	86,0%	36,8%	87,2%	91,0%
2015	99,5%	37,6%	89,5%	88,5%
2016	62,3%	10,2%	70,5%	38,6%
Prom.	82,7%	55,1%	81,9%	63,9%

Fuente: MEF, s.f.

Elaboración: Propia, 2018.

1.5 Tipología de inversión del sector Justicia en el marco del Programa Multianual de Inversiones

En el marco del PMI 2018-2020 del sector Justicia (Minjus 2017a), para la función programática 06 justicia, se tiene previsto el servicio público de defensa pública y acceso a la justicia, siendo este de competencia exclusiva del Minjus, a través de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia.

³ Según el vocabulario de la Ley de Presupuesto, se refiere a gasto de inversión.

Tabla 3. Matriz de indicadores del sector Justicia

Sector	Función	División Funcional	Grupo Funcional	Nombre de la tipología de Proyectos de Inversión	Servicio público vinculado a la Tipología	Naturaleza de la intervención vinculada a la tipología*	Indicador Brecha de Calidad/Cantidad (Inversiones)**	Indicador de Producto/Resultado (Programa Presupuestal)***
			0038: Administración de Justicia	Sedes para atención de servicios de la Defensa Pública y Acceso a la Justicia	Defensa Pública y Acceso a la Justicia	Creación, ampliación, mejoramiento, recuperación	Porcentaje de Sedes de Defensa Pública y Acceso a la Justicia con inadecuadas condiciones de servicio.	Casos atendidos por el Servicio de Defensa Pública.

Fuente: Minjus, 2017a.

El sector Justicia, en su PMI 2018-2020, tiene identificada la brecha de inversión pública asociada a sus principales servicios (S/ 5.403.110.576), donde solo tiene ejecutado el 8% del total del costo de inversión de la cartera (devengado al 2016 de S/ 422.680.348). El sector Justicia es pequeño a comparación del sector Transporte, en términos de la envergadura de sus inversiones, pero en los últimos años su cartera de inversiones ha hido creciendo otorgando mayor número de viabilidades.

1.6 El servicio de defensa pública y acceso a la justicia

Casal *et al* (2005) (citado en Ausejo 2009) define: «[...] el acceso a la justicia supone la disponibilidad efectiva de cauces institucionales destinados a la protección de derechos y a la resolución de conflictos de variada índole, de manera oportuna y con base en el ordenamiento jurídico. El acceso a la justicia determina, por tanto, las posibilidades de defensa de los derechos subjetivos y de los derechos humanos en particular, y es un requisito para la auténtica garantía jurídica de los mismos».

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2007) (citado en Ausejo 2009) define el acceso a la justicia como «[...] el derecho de las personas, sin distinción de raza, sexo, identidad sexual, ideología política, creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas». Mientras que la Constitución Política del Perú, en su artículo 139, numeral 16, indica: «El principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos; y, para todos, en los casos que la ley señala» (Congreso Constituyente Democrático s.f.).

El Minjus tiene competencias asignados con respecto al acceso a la justicia⁴ y demás. La Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (DGDPAJ) (Minjus-DGDPAJ s.f.a) es el órgano de línea encargado de conducir, regular, promover, coordinar, y supervisar los

⁴ Véase Ley N°29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Congreso de la República, 2011).

servicios de defensa pública; conciliación extrajudicial y el arbitraje popular, garantizando el acceso a la justicia y el derecho de defensa de todas las personas. Depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. La DGDPAJ cuenta con las siguientes unidades orgánicas: i) Dirección de Defensa Penal; ii) Dirección de Asistencia Legal y Defensa de Víctimas; iii) Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos; iv) Dirección de Servicios Multidisciplinarios; y v) Direcciones Distritales de Defensa Pública y Acceso a la Justicia. Se tiene como beneficiarios del servicio (Minjus - DGDPAJ s.f.b):

- Principalmente a personas en condición de vulnerabilidad, con escasos recursos económicos o que formen parte de grupos con especial protección, como menores, discapacitados, mujeres y ancianos, entre otros.
- En materia de Defensa Penal, contribuye con los operadores del sistema de justicia (jueces, fiscales y policías) para evitar que se quiebren los procesos penales y para dar legalidad a las intervenciones fiscales o policiales en el marco de una investigación.

En la siguiente tabla se describen los subservicios:

Tabla 4. Minjus: servicios y subservicios que brinda

Entidad	Servicios	Subservicios	Descripción
Minjus	Acceso a la justicia	Defensa pública (materia penal, familia, civil y laboral).	El servicio de Defensa Pública se brinda a las personas que no cuentan con recursos económicos y en los demás casos en que la ley expresamente así lo establezca. Este servicio integral brinda asistencia legal gratuita en materia penal, de familia, civil y laboral, y defiende a personas que han sido víctimas de la vulneración de sus derechos en cualquiera de sus formas.
		Asesoría legal gratuita.	Los Centros de Asistencia Legal Gratuita (Alegra) brindan un servicio legal integral y de calidad para la población; en especial, a los que menos recursos tienen, reuniendo a la defensa pública en familia, civil y laboral, la defensa de víctimas y los centros de conciliación gratuitos.
		Conciliación extrajudicial gratuita.	A través de los centros de conciliación gratuitos se brinda el servicio a las personas que no cuentan con los recursos suficientes para acudir a un centro privado, promoviendo el acceso la justicia de manera pronta y eficaz. El Minjus autoriza el funcionamiento de los centros de conciliación y de formación y capacitación de conciliadores, acredita, registra a los conciliadores extrajudiciales y capacitadores en conciliación. También supervisa y sanciona a los operadores de la conciliación extrajudicial.

Fuente: Minjus – DGDPAJ, s.f.b.

Elaboración: Propia, 2018.

En el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2013-2017⁵, anexo 3, se propone el objetivo estratégico 2: Incrementar el servicio de acceso a la justicia, el cual tiene los siguientes indicadores y sus respectivas metas:

⁵ Aprobado mediante Resolución Ministerial N°0069-2013-JUS, de fecha 15 de marzo de 2013 (Minjus, 2013).

Tabla 5. Indicadores del objetivo estratégico 2 – PEI Minjus

Indicador	Incremento meta	Resultados					
		2012 (Línea base)	2013	2014	2015	2016	2017
OE2.1: Incremento de procedimientos de conciliación extrajudicial y de arbitraje popular iniciados.	5%	18.600	19.530	20.507	21.532	22.608	23.739
OE2.2: Incremento de consultas atendidas de conciliación extrajudicial y de arbitraje popular.	5%	82.112	86.218	90.528	95.055	99.808	104.798
OE2.3: Incremento de patrocinios nuevos de defensa pública penal.	5%	116.369	122.187	128.297	134.712	141.447	148.520
OE2.4: Incremento de consultas de defensa pública penal.	5%	342.485	359.609	377.590	396.469	416.293	437.107

Fuente: Minjus, 2013.

Elaboración: Propia, 2018.

2. Gestión de la inversión pública en la Unidad Ejecutora Oficina General de Administración (OGA-Minjus)

Para llevar a cabo la prestación de los servicios de acceso a la justicia se necesita disponer de una serie de factores de producción (infraestructura, equipamiento, mobiliario, recursos humanos, entre otros)⁶ que son atendidos mediante un proyecto de inversión pública a cargo de la Unidad Ejecutora Oficina General de Administración (OGA-Minjus), según lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Minjus (2012).

A continuación, se detalla de forma específica la gestión de la inversión pública, según el ciclo y/o fases de inversión:

- **Fase preinversión.** La preinversión, según la normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (MEF 2011a), estaba compuesta por los estudios de perfil menor (PIP menor), perfil y factibilidad, estos diferenciados según el monto de inversión. Con la nueva normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) (Presidencia de la República 2016), sus niveles de estudios técnicos se han diferenciado en función al rango de inversión cuyos montos son superiores: por ejemplo, para PIP menor en el SNIP, el rango de inversión era máximo hasta S/ 1.200.000; ahora, con la nueva normativa, el monto de inversión de una ficha técnica simplificada es de hasta S/ 3.100.000, como se muestra en el anexo 2:

⁶ Según se detalla en el PMI 2018-2020 modificado – III. Identificación de la infraestructura asociada a los servicios (Minjus, 2017a:11).

Del análisis realizado en marco del SNIP, la formulación de un estudio de preinversión tiene en promedio entre 180 y 360 días calendarios (de 6 meses a 1 año), a ello se le adiciona el tiempo promedio para la evaluación y declaración de viabilidad según estudio de preinversión:

- PIP menor. Desde los 11 días hasta 13 días, y un promedio de 12 días calendarios.
- Perfil. Hasta los 167 días calendarios.
- Factibilidad. Desde los 16 días hasta 110 días, y un promedio de 48 días calendarios.

La información citada se muestra desagregada en el anexo 1. Por lo expuesto, los tiempos comparados para la evaluación de los estudios han estado cercanos al plazo establecido en el SNIP, salvo para el caso donde la muestra analizada se tiene un solo estudio de este tipo.

Tabla 6. Diferenciación de plazo para evaluación de estudios de preinversión según tipos

Estudio de preinversión	SNIP		Invierte.pe	
	Plazo de evaluación (días hábiles) 1/	Plazo real (promedio días) 2/	Tipo documento técnico	Plazo de evaluación (días hábiles) 3/
PIP menor	10	12	Ficha técnica simplificada	No se detalla tiempos
Perfil	30	167	Ficha técnica estándar	
			Perfil	
Factibilidad	40	48	Perfil	
			Perfil reforzado	

Fuente: 1/ Directiva general del SNIP, N°003-2011-EF-68.01 (MEF, 2011a); 2/ MEF-Banco de inversiones, data histórica 2011-2016, sector justicia (Invierte.pe, s.f.); 3/ Directiva N°002-2017-EF/63.01 (MEF, 2017b).

Elaboración: Propia, 2018.

De acuerdo con la serie histórica considerada para el presente estudio (2012-2016), la Unidad Ejecutora OGA-Minjus ha formulado un total de 15 estudios de preinversión, todos estos a nivel de perfil, por un monto total acumulado de S/ 15.010.916. El año donde más estudios se formularon fue en el 2014 con un total de ocho estudios, por un monto total de S/ 5.151.744.

- **Fase inversión y/o ejecución⁷**. La fase de inversión está compuesta por la elaboración del estudio definitivo y/o expediente técnico y la ejecución del proyecto. De la revisión de la cartera de proyectos de la unidad ejecutora OGA-Minjus, se tiene un total de 15 proyectos⁸ entre los años 2012-2016, todos estos han sobrepasado el tiempo estimado de ejecución previsto en los estudios de preinversión, tanto el proyecto que tiene los más bajos montos de inversión (S/ 388.873) como el que tiene el mayor monto de inversión (S/ 3.728.728). Para el

⁷ Según la nueva normativa del Invierte.pe, hoy se conoce como fase de ejecución.

⁸ De la unidad de análisis se retiraron cuatro estudios de preinversión correspondientes a la construcción de establecimientos penitenciarios (código SNIP N°277038; N°276849; N°276867; y N°276848), con una inversión promedio por proyecto de S/ 272,9 millones, y un acumulado total de S/ 1.091,7 millones. Dichos estudios fueron formulados por la Oficina de Gestión de Inversiones (OGI) y también serían ejecutados por esta misma oficina. Mediante Resolución Ministerial N°0013-2013-JUS, de fecha 11 de enero de 2013, se creó la OGI: «[...] órgano encargado de formular, ejecutar y supervisar la implementación de nuevos centros penitenciarios a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario, así como la implementación del proyecto de la nueva sede del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos» (Minjus, 2013b).

primero, en la preinversión se estimó un tiempo de ejecución de nueve meses; sin embargo, tiene más de tres años de realización, con una ejecución financiera acumulada de S/ 262.445 que representa el 67% con respecto a la inversión viable. Con respecto al segundo monto de inversión, para este PIP se estimó el periodo de ejecución en seis meses, pero a la fecha aún no se ha iniciado su ejecución.

En ese orden, según se ha corroborado con la información, la mayoría de los PIP han superado el tiempo estimado para ejecución en los estudios de preinversión (ver anexo 4). Asimismo, se realizó el análisis considerando el monto de inversión modificado para los 15 proyectos acumulados, donde el 53% de estos han sufrido modificación del monto de inversión, siendo el promedio de variación incremental del 5%, esto puede deberse a varias razones como se detalla en la Directiva N°001-2011-68.01: «[...] el aumento en las metas asociadas a la capacidad de producción del servicio; el aumento en los metrados; el cambio en la tecnología de producción; el cambio de la alternativa de solución por otra prevista en el estudio de pre inversión mediante el que se otorgó la viabilidad; el cambio de la localización geográfica dentro del ámbito de influencia del PIP; el cambio de la modalidad de ejecución del PIP; el resultado del proceso de selección y el plazo de ejecución» (MEF 2011a) (ver anexo 4E).

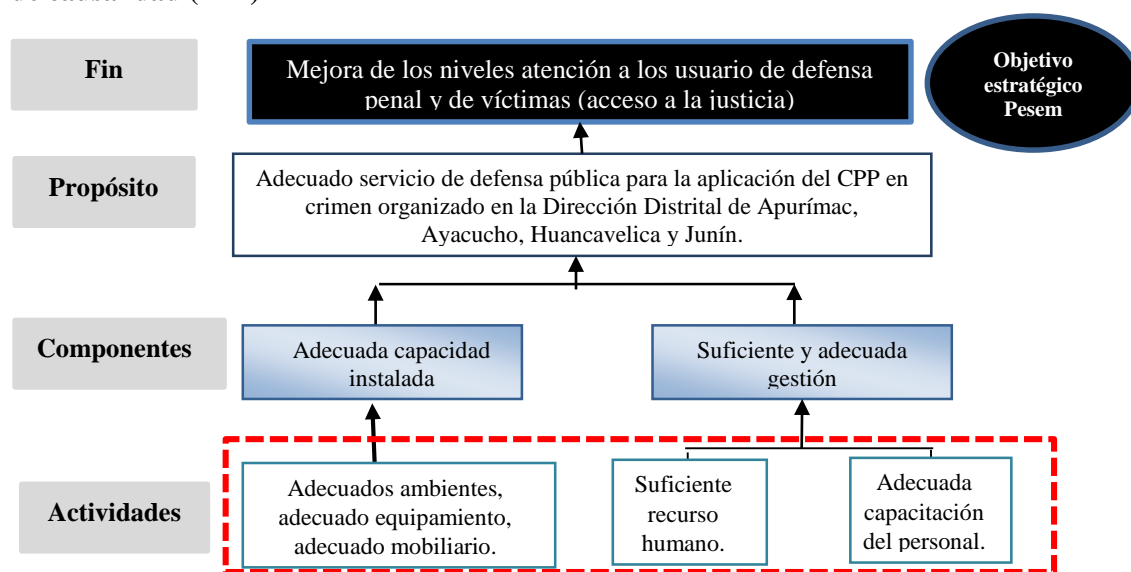
- **Fase postinversión.** La postinversión comprende la puesta en funcionamiento del bien y/o servicio, así como la evaluación ex post de los proyectos. La Directiva N°001-2011-EF-68.01 (MEF 2011b) indica que, para los estudios a nivel de perfil y prefactibilidad, ello se realizará en base a una muestra representativa, y para el caso de los estudios a nivel de factibilidad todos ellos requieren una evaluación ex post. De acuerdo con la información obtenida del portal web del MEF, a la fecha no se han encontrado reportes de proyectos que hayan realizado evaluación ex post. Sin embargo, tomando como referente a Chile, se aprecia que un tercio del total de sus proyectos (600) realizan evaluación ex post (Carles 2015).

Con respecto a la fase de ejecución donde se centrará la presente investigación, y tomando como referencia la guía del PM4R (Siles y Mondelo 2015) y la noción de causalidad-cadena de resultados (ver gráfico 6), se indica que no solo basta con culminar un proyecto con su alcance en el menor tiempo y con el presupuesto estimado, sino que el resultado alcanzado debería ser el impacto alcanzado en los beneficiarios finales.

Como se muestra en el gráfico 1, para fines de ejemplo se ha tomado un proyecto al azar y se ha esquematizado de acuerdo con la estructura de la matriz de marco lógico (MML), y/o la noción de causalidad asociado a los proyectos de la cartera analizada dado que todos son de igual tipología. De los 15 proyectos analizados se tiene que, a la fecha, el total de estos se encuentran

aún entre los niveles de actividad y componentes (del gráfico citado), siendo el tiempo de ejecución a la fecha más de 40 meses a pesar de que en los estudios de preinversión se indicaba culminar estos en un tiempo promedio de 6,4 meses. De este análisis se pueden concluir dos cosas: a la fecha, no se cumple con el resultado esperado por los beneficiarios; y la población deberá esperar más tiempo lo que representa, como lo señala Von Hesse (2012), el costo de oportunidad del dinero no invertido en esos años.

Gráfico 1. OGA-Minjus: estructura analítica del proyecto en base a la MML, y la noción de causalidad (BID)



Nota: Con fines de realizar el ejemplo solo se tomó un proyecto al azar.

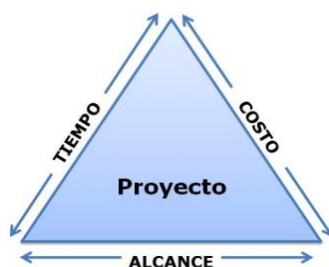
Fuente: MEF, 2014c⁹.

Elaboración: Propia, 2018.

Siguiendo con la guía del PM4R (Siles y Mondelo 2015), se indica que todo proyecto está sujeto a una triple restricción: alcance (producto); tiempo (cronograma); y costo (presupuesto). Si una de estas se ve afectada de seguro impactará en el resto.

⁹ Esta fuente corresponde al PIP “Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación CPP en crimen organizado en las direcciones distritales de Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Junín”, de código único N° 2200042.

Gráfico 2. Las restricciones del proyecto



Fuente: Siles y Mondelo, 2015.

Tomando en cuenta las restricciones detalladas los 15 proyectos analizados presentan los siguientes resultados:

- **Tiempo.** Según el PIP viable, el tiempo promedio de ejecución se estableció en 6,4 meses; sin embargo, a la fecha lleva más de 40 meses en ejecución.
- **Costo.** El monto de inversión viable acumulado de los 15 proyectos sumaba un total de S/ 15.000.000, y la inversión modificada S/ 15.700.000, teniendo una variación en términos porcentuales del 5%.
- **Alcance.** La tipología de proyecto es igual para los 15. Así se tienen como productos a la fecha -según nivel de ejecución física- a los siguientes: adecuados ambientes (3% de avance físico)¹⁰; adquisición de equipamiento informático (70% de avance físico); adquisición de mobiliario (57% de avance físico); adquisición de vehículos (62% de avance físico); y capacitación (62% de avance físico). Parte de dichos resultados se debe a cambios en el alcance de algunos componentes y en sus metas; debido al limitado desarrollo técnico y arreglos institucionales para la ejecución, en la fase de preinversión.
- **Calidad.** Según la definición guía del PM4R (Siles y Mondelo 2015) «[...] se refiere normalmente a la obtención del impacto esperado por la intervención en términos de cumplimiento de metas de desarrollo económico y social. Es, por tanto, un factor clave para tener en cuenta para evaluar el éxito del proyecto». Por las razones expuestas, se puede concluir que existe una baja calidad en la gestión de la inversión pública por parte del Minjus.

3. Planteamiento del problema

Baja calidad en la gestión de la inversión pública, fase de ejecución que afecta el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales del Minjus.

¹⁰ El promedio se explica por algunos estudios definitivos elaborados hasta el momento.

4. Preguntas de investigación

- ¿Cuáles son las principales áreas y actores involucrados en las acciones dentro de la gestión de la inversión pública de la Unidad Ejecutora OGA-Minjus?
- ¿Cuáles son los principales factores que se necesita intervenir para mejorar el proceso de gestión de la inversión pública – fase de ejecución, en la Unidad Ejecutora OGA-Minjus, que permitan el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales del Minjus?

5. Objetivo de la investigación

5.1 Objetivo general

Identificar los principales factores a intervenir para mejorar el proceso de gestión de la inversión pública, fase de ejecución, en la Unidad Ejecutora OGA-Minjus, orientado al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales del Minjus.

5.2 Objetivos específicos

- Identificar y analizar los principales factores que inciden significativamente en el proceso de gestión, fase de ejecución de la inversión pública en la Unidad Ejecutora OGA-Minjus.
- Mejorar el proceso de gestión de la inversión pública en la Unidad Ejecutora OGA-Minjus, orientado al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales del Minjus.

6. Hipótesis de la investigación

Baja calidad en la gestión de la inversión pública que afecta el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales del Minjus, que se debe a los cinco factores identificados:

- Limitada planificación y formulación de los proyectos.
- Deficiencias en saneamiento físico de terreno y/o alquileres de locales.
- Deficiencias en los instrumentos y protocolos de gestión.
- Alta rotación de personal directivo y/o clave.
- Malos proveedores contratistas.

7. Limitaciones

Las principales limitaciones que se enfrentaron durante la investigación fueron las siguientes:

- **Información.** El trabajo de investigación está enfocado específicamente en la fase de ejecución. La información con respecto los estudios de preinversión viables, montos de inversión, e inversión modificada se pudo obtener del portal web del MEF del Banco de Inversiones (antes Banco de Proyectos). Con respecto a los documentos de ejecución como tales, que comprenden la elaboración de los estudios definitivos (expediente técnico, especificaciones técnicas y/o términos de referencia) y la propia ejecución del proyecto, solo se dispone de información a nivel de gasto financiero en el portal web del MEF denominado Consulta Amigable, por consiguiente, se ha tenido que solicitar todo el expediente de contrataciones para los 15 PIP¹¹, según la Ley de Transparencia de la Información Pública. La información solicitada no ha sido entregada de manera oportuna.
- Para analizar a profundidad los problemas de la fase de ejecución se realizaron entrevistas a expertos y funcionarios tomadores de decisiones del OGA-Minjus (específicamente a los involucrados en la gestión de la inversión pública), ello en función a su disponibilidad de tiempo. Un entrevistado elegido que no nos atendió por su recargada agenda.

8. Alcances generales de la investigación

8.1 Alcance de la unidad de análisis

Para la presente investigación se eligió como unidad de análisis a la Oficina General de Administración (OGA-Minjus). Las razones de esta elección son las siguientes: el nivel de gasto de inversión (ejecución) está por debajo del promedio del sector Justicia, así como del gobierno nacional, siendo esto 13,6%, 55,0%, y 81,6%, respectivamente (ver anexo 3). Por consiguiente, los autores de la presente investigación han buscado analizar los principales factores que ocasionan una baja ejecución de la inversión pública en la OGA-Minjus.

El Sector Justicia está conformado por tres pliegos presupuestales y estos, a su vez, se desagregan en 27 unidades ejecutoras, siendo una de ellas la OGA-Minjus, como se detalla en la siguiente tabla:

¹¹ Se cursaron tres cartas al Minjus: 1) Carta S/N, de fecha 18 de julio de 2018; 2) Carta S/N, de fecha 24 de julio de 2018; y 3) Carta S/N, de fecha 04 de septiembre de 2018.

Tabla 7. Ministerio de Justicia, según pliegos y unidades ejecutoras

Cód.	Pliego	Cód.	Unidad ejecutora
006	Ministerio de Justicia	001-15 003-1437	Oficina General de Administración Programa Modernización del Sistema de Administración de Justicia
061	Instituto Nacional Penitenciario	Varios	10 unidades ejecutoras
	Superintendencia Nacional de los	Varios	15 unidades ejecutoras
067	Registros Públicos		

Fuente: MEF, s.f.b.

Elaboración: Propia, 2018.

Así mismo, del PMI del Sector Justicia (2018-2020), cada pliego citado en la tabla 7 atiende diversos servicios: i) Minjus: Servicio de acceso a la justicia; ii) Inpe: Servicio de reinserción social; y iii) Sunarp: servicio de seguridad jurídica. De lo anterior, el Minjus como pliego es quien tiene el encargo de la prestación de los servicios de acceso a la justicia, teniendo como unidad ejecutora de inversiones a la OGA-Minjus, recayendo en esta última la responsabilidad de la ejecución de las inversiones del pliego y que esta pueda ampliar y mejorar la prestación de los servicios; siendo este un aspecto adicional para su elección como unidad de análisis.

8.2 Descripción de la Oficina General de Administración (OGA-Minjus)

Según el ROF del Minjus (2012), la OGA-Minjus es el órgano de administración interna responsable de la administración de los recursos humanos, materiales, económicos, financieros y documentarios para asegurar una eficiente y eficaz gestión institucional. Apoya a la Secretaría General y demás órganos del Ministerio para el logro de los objetivos institucionales. Depende jerárquicamente de la Secretaría General. Sus funciones son las siguientes:

- a) «Proponer, cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos de los asuntos administrativos de las áreas de personal, abastecimiento, contabilidad, tesorería, trámite documentario y archivo, vigentes en la Administración Pública.
- b) [...].
- c) Atender los requerimientos de bienes y servicios de las unidades orgánicas del Ministerio.
- d) Procesar y consolidar la ejecución presupuestal del Pliego en coordinación con la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.
- e) Informar oportunamente a los órganos correspondientes sobre la situación económica y financiera del Pliego.
- f) [...].

- g) Supervisar la conservación y el buen recaudo de los bienes incautados bajo su administración cuya disposición se encuentra supeditada a la resolución de los procesos judiciales conforme a normativa vigente
- h) [...].
- i) Evaluar y proponer la mejora de la infraestructura física del Ministerio.
- j) Proponer y ejecutar el Plan Anual de Contrataciones del Ministerio.
- k) Supervisar el cumplimiento de los respectivos contratos y convenios en el ámbito de su competencia.
- l) [...].» (Minjus 2012).

La OGA-Minjus contaba con las siguientes unidades orgánicas: Oficina de Control Previo; Oficina de Recursos Humanos; Oficina de Abastecimiento y Servicios; Oficina Financiera; y Oficina de Administración Documentaria y Archivo. Cabe precisar que en el año 2017 se modificó el ROF del Minjus¹², por consiguiente, se considera la nueva descripción de la OGA-Minjus: «[...] es el órgano de apoyo responsable de gestionar los sistemas administrativos de abastecimiento, tesorería y contabilidad, así como de asuntos documentarios, gestión de inversiones y de la ejecución coactiva, de conformidad con la normativa vigente». Depende jerárquicamente de la Secretaría General. En este último ROF, entre otras modificaciones, se incorpora la gestión de inversiones. Sus funciones son las siguientes:

- a) «Atender los requerimientos de bienes y servicios de las unidades orgánicas del Ministerio.
- b) Proponer, cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos de los asuntos administrativos de las áreas de abastecimiento, contabilidad, tesorería, trámite documentario y archivo e inversiones vigentes en la Administración Pública.
- c) [...].
- d) Supervisar la elaboración de los balances y estados financieros en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, así como de la gestión de inversiones y de la ejecución coactiva.
- e) Procesar y consolidar la ejecución presupuestal del Pliego en coordinación con la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización.
- f) Informar oportunamente a los órganos correspondientes sobre la situación económica y financiera del Pliego.
- g) Dirigir y supervisar las acciones sobre el registro, administración y disposición de los bienes de propiedad del Ministerio y de los que se encuentren bajo su administración, conforme a lo

¹² Mediante Decreto Supremo N°013-2017-JUS, de fecha 21 de junio de 2017 (Minjus, 2017b).

dispuesto en la Ley N°29151 - Ley General del Sistema de Bienes Estatales y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°007-2008-VIVIENDA.

- h) [...].
- i) Supervisar la gestión de inversiones, así como realizar los procedimientos de ejecución coactiva, fraccionamiento y/o aplazamiento de pago, de ser el caso.
- j) [...].
- k) Proponer y ejecutar el Plan Anual de Contrataciones del Ministerio.
- l) Supervisar el cumplimiento de los respectivos contratos y convenios en el ámbito de su competencia.
- m) [...].» (Minjus 2017b).

La OGA-Minjus cuenta con las siguientes unidades orgánicas: Oficina de Abastecimiento; Oficina Financiera; Oficina de Administración Documentaria y Archivo; y Oficina de Gestión de Inversiones. Así, se puede observar que se ha incorporado una nueva unidad orgánica que es la Oficina de Gestión de Inversiones (OGI).

8.3 Alcance del ciclo o fase de la inversión a ser analizado

En la presente investigación solo se abordará el ciclo o fase de inversión (según el SNIP) y/o ejecución (según Invierte.pe), las razones se detallan a continuación:

- Si bien el SNIP hasta antes de ser derogado estuvo evolucionando durante los 17 años de su existencia, a lo largo de ese tiempo fue cobrando madurez y, más aún, estuvo bien posicionado a nivel regional como uno de los sistemas de inversión pública más importantes. Los números pueden dar fe de ello (MEF – DGIP 2016):
 - En el año 2001 se aprobaron tan solo 18 proyectos, y para el año 2015 se tuvieron 23.288 proyectos aprobados.
 - La descentralización del SNIP en el año 2007 permitió la producción de instrumentos metodológicos de diversas variedades y sectores, ejecutándose 77 de ellos hasta el 2015.
 - Capacitaciones y asistencias técnicas brindadas a los tres niveles de gobierno.
 - Evaluación de declaratorias de viabilidad otorgadas por órganos competentes del gobierno nacional, regional y local para medir su desempeño ante el SNIP, entre otros.
- Por lo expuesto, se puede apreciar que mucho se había avanzado en el ciclo de preinversión, pero poco en la fase de inversión (ejecución) y peor aún en la postinversión (funcionamiento).
- En los 15 PIP identificados en el horizonte de análisis se ha hecho seguimiento de la fase de inversión, específicamente a la ejecución financiera, obteniéndose el siguiente resultado:

- La inversión acumulada según los PIP viable fue de S/ 15.010.916 y según el PIP modificado fue de S/ 15.779.956, teniendo una variación incremental del 5%.
- Se tiene una ejecución acumulada¹³ de S/ 5.280.527, que representa el 33% de avance financiero comparado con la inversión modificado.
- El tiempo de ejecución programado según PIP viable fue en promedio de 6,4 meses, siendo el mínimo de 3 meses y el máximo de 9 meses. Comparado con el tiempo de ejecución real se tiene un tiempo promedio de 40 meses, siendo el mínimo de 12 meses y el máximo de 60 meses.
- La inversión pendiente por ejecutar es del 58% en promedio.

8.4 Alcance temporal

Para el análisis se ha considerado la información del año 2012¹⁴ al 2016, esto para mantener la uniformidad de los rangos de inversión y evitar algunos sesgos de datos porque a partir del año 2017 entró en vigencia el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe)¹⁵ que reemplazó al SNIP. En el horizonte de tiempo que se viene realizando la presente investigación (2012-2016), la OGA-Minjus cuenta con 15 estudios de preinversión viabilizados¹⁶, por un monto total de S/ 15.010.916, siendo el monto de inversión promedio por proyecto de S/ 1.000.727. Para la presente investigación se consideró al total de proyectos.

Tabla 8. OGA-Minjus, número de proyectos viables y monto de inversión, según años; 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Cantidad PIP	1	4	8	4	2	19
Total inversión (S/)	1.178.265	1.091.740.599	5.151.744	4.159.328	4.521.580	1.106.751.515
Cantidad PIP ajustado 1/	1	-	8	4	2	15
Total inversión ajustada (S/) 1/	1.178.265	-	5.151.744	4.159.328	4.521.580	15.010.916

1/ Se retiraron los PIP que no pertenecen al servicio acceso a la justicia.

Fuente: MEF, s.f.a.

Elaboración: Propia, 2018.

¹³ Se consideró la ejecución acumulada hasta diciembre del 2017.

¹⁴ Revisado el portal web del MEF-Consulta amigable del año 2011 hacia atrás, la OGA-Minjus no cuenta con ningún proyecto dentro de sus competencias; por ejemplo, para el año 2011, figuran tres proyectos en la consulta amigable, dos de ellos pertenecen a la Unidad ejecutora del INPE, y uno al Poder Judicial (MEF s.f.a).

¹⁵ Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

¹⁶ Del análisis se retiraron cuatro estudios de preinversión viabilizados en el 2013 por corresponder a la construcción de Establecimientos Penitenciarios (códigos SNIP N°277038; N°276849; N°276867; y N°276848), con una inversión promedio por proyecto de S/ 272,9 millones, y un acumulado total de S/ 1.091,7 millones. Dichos estudios fueron formulados por la OGI, y ejecutados por esta misma oficina. Mediante Resolución Ministerial N°0013-2013-JUS, de fecha 11 de enero de 2013, se creó la OGI: «[...] órgano encargado de formular, ejecutar y supervisar la implementación de nuevos centros penitenciarios a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario, así como la implementación del proyecto de la nueva sede del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos» (Minjus, 2013b).

La mayor proporción de los proyectos viables (93%) son PIP menores; según el monto de inversión fluctúan de S/ 1.200.000 a menos.

Tabla 9. Minjus-OGA, distribución de los proyectos viables, según rango de inversión

Estudio Pre Inv.	Rango de inversión (S/)	Cantidad	%	Inversión acumulada (S/)
PIP menor	<= 1.200.000	14	93%	11.282.188
Perfil	>1.200.000 – 20.000.000	1	7%	3.728.728
Factibilidad	>20.000.000	0	0%	-
TOTAL		15	100%	15.010.916

1/ Resolución Directoral N°004-2015-EF/63.01 (MEF, 2015a).

Fuente: MEF, s.f.a.

Elaboración: Propia, 2018.

Capítulo III. Marco teórico

1. Panorama de la gestión pública en América Latina

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaboró un índice de gestión por resultados para medir la eficiencia de la gestión pública, que se empezó a utilizar a partir del 2005. Este índice se divide en cinco pilares: planificación estratégica; presupuesto por resultados; gestión financiera, auditoría y adquisiciones; gestión de programas y proyectos, y monitoreo y evaluación.

Gráfico 3. Pilares del ciclo de gestión



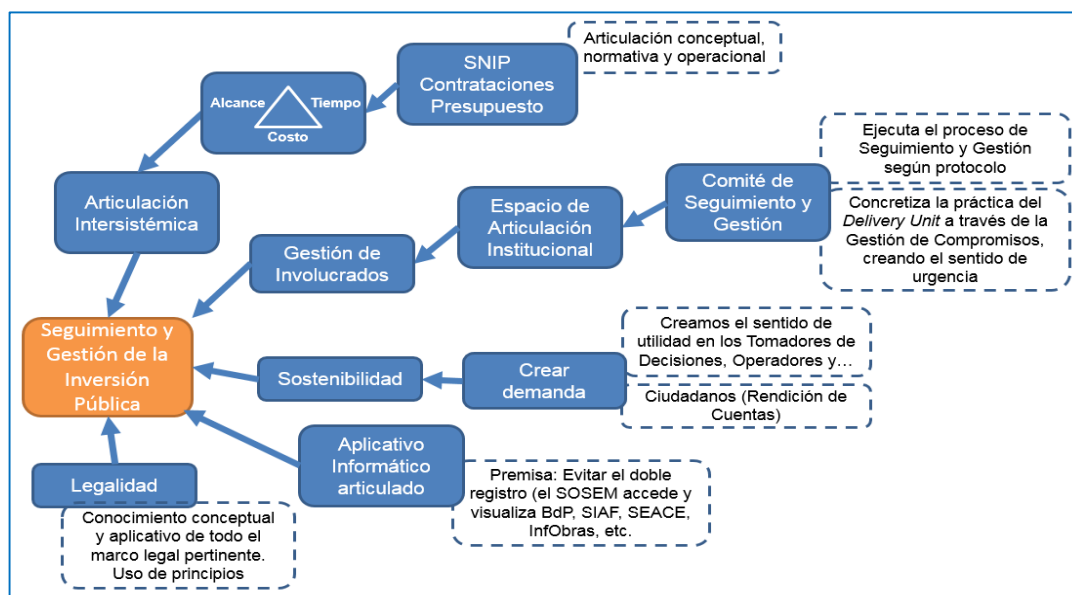
Fuente: García López y García Moreno, 2010.

El principal pilar es la gestión de programas y proyectos porque genera la creación de valor público, pero no por ello se deja de lado a los demás pilares porque estos son complementarios. Dentro de la gestión de programas y proyectos se tienen objetivos definidos, tales como planificación sectorial; evaluación ex ante de los proyectos; gestión de la producción de bienes y servicios; y satisfacción de los usuarios. Asimismo, es importante señalar que el pilar referido al monitoreo y evaluación permitirá identificar claramente los factores para mejorar la gestión de la inversión pública.

2. Modelo de seguimiento y gestión para la inversión pública del MEF

El MEF emplea un modelo de seguimiento y gestión para crear y sostener la capacidad de una entidad (según el nivel de gobierno) para gestionar su cartera de inversión pública, y que ello le permita mejorar su capacidad de ejecución de manera adecuada y oportuna. Como parte de este modelo se han implementado los Comité de seguimiento de proyectos de inversión pública en diferentes entidades (ver gráfico 5).

Gráfico 4. MEF: modelo de seguimiento y gestión de la inversión pública



Fuente: Moreno, s.f.

El modelo utiliza las siguientes herramientas como soporte: pautas para una programación estratégica de inversiones, cartera de inversión priorizada, comités de seguimiento y gestión, gestión de la preinversión, gestión de las contrataciones, gestión del presupuesto, gestión de la cadena de gasto, calendarios de hitos claves de gestión, uso de aplicativos informáticos articulados, y georreferenciación.

3. La guía PMBOK y su extensión para el sector Gobierno

El Project Management Body of Knowledge (PMBOK) es una guía sobre los estándares que ha desarrollado el Project Management Institute (PMI) en el campo de la gestión de proyectos. En 1987 el PMI publicó la primera versión en un intento de documentar y estandarizar la información y prácticas de gestión de proyectos generalmente aceptadas; en la actualidad se encuentra en la sexta edición (publicada en el año 2017). Este marco conceptual permite entender los conceptos relacionados con la gestión de proyectos, ciclo de vida, estructuras organizativas y el entorno en el que se desarrolla la gestión de los proyectos. Asimismo, se describen el proceso de dirección de proyectos (que sigue el ciclo de Deming), los grupos de procesos de dirección de proyectos (inicio, planificación, ejecución, control y cierre), las interacciones entre los procesos y el mapa de procesos (correspondencia de los procesos de dirección de proyectos). Finalmente, se desarrollan las nueve áreas de conocimiento: gestión de la integración del proyecto; gestión del alcance; gestión del cronograma del proyecto; gestión de costos del proyecto; gestión de la calidad

del proyecto; gestión de los recursos; gestión de la comunicación; gestión del riesgo, y gestión de adquisiciones.

En el abanico de técnicas sugeridas por la guía PMBOK se incluyen técnicas de estimación y análisis de valor ganado, y para la gestión de riesgo; respecto a la calidad se propone el uso de técnicas para la planificación, control, aseguramiento y gestión de calidad. Recoge también las técnicas de descomposición tanto de la estructura organizativa como de la estructura de trabajos y de recursos. También recomienda utilizar una metodología de dirección de proyectos que sirva para que un equipo de dirección desarrolle y controle los cambios en cada uno de los procesos.

La guía PMBOK también puede ser utilizada en el sector Gobierno. Parte de las limitaciones y características únicas que deben ser identificadas por el director para gestionar los proyectos en el ámbito del gobierno de manera eficiente y eficaz son las siguientes:

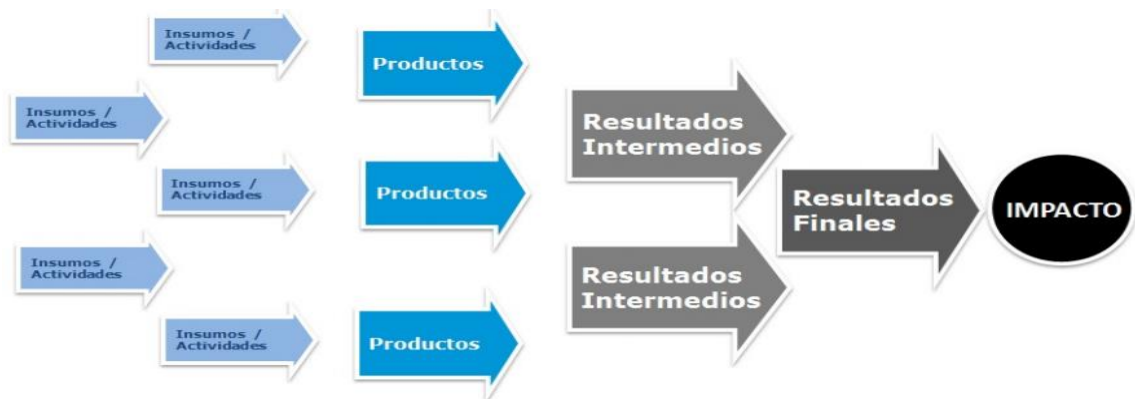
- **Restricciones legales para proyectos del gobierno** (Leyes, estatutos, ordenanzas, reglamentos, políticas, directivos, presupuesto).
- **Rendición de cuentas al público** (al órgano legislativo y judicial, grupos de interés y prensa).
- **Utilización de recursos públicos** (Dinero de impuestos, honorarios, bonos).

4. La gestión de proyectos de desarrollo bajo la metodología del PM4R del BID

La guía PM4R, específicamente para gestión de proyectos de desarrollo, es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el objetivo de utilizarla en el fortalecimiento de capacidades de gestión de proyectos en América Latina y el Caribe, con la finalidad de lograr los resultados y productos establecidos en los programas y proyectos, dentro del presupuesto y tiempo estimado. Esta guía enseña a gestionar los proyectos mediante el uso de herramientas modernas que son parte de las buenas prácticas obtenidas a nivel internacional. Su objetivo final es la obtención de resultados concretos que impulsen el desarrollo socioeconómico de un país o región. Cada país tiene una gama de necesidades sociales y económicas, a partir de las cuales se deberá priorizar la inversión pública mediante proyectos de desarrollo que serán financiados con recursos propios o deuda externa. La efectividad de las inversiones de desarrollo se mide en base a los resultados obtenidos por cada programa o proyecto. Las herramientas utilizadas forman parte de una nueva cultura de gestión por resultados y están comprendidas en cuatro áreas: planificación estratégica; gestión de riesgos; monitoreo del desempeño con base en resultados; y evaluación de resultados.

La gestión de proyectos de desarrollo es una guía que permite integrar los procesos necesarios para iniciar, planificar, ejecutar, controlar y cerrar proyectos, y que estos hayan cumplido el alcance estipulado según el tiempo y presupuesto establecidos. Y esto, a su vez, busca lograr que los resultados cumplan los objetivos finales (impacto socioeconómico esperado). Como se muestra en el gráfico 5, a través de la gestión de los proyectos de desarrollo se busca que estos generen un impacto sostenible en el tiempo, para ello los elementos anteriores deben haber sido planificados junto a los interesados (stakeholders) y los beneficiarios finales. Si los resultados esperados no han satisfecho las necesidades y expectativas de estos beneficiarios, no serán exitosos a pesar de que los proyectos hayan cumplido el tiempo, costo y alcance planificados.

Gráfico 5. Noción de causalidad - cadena de resultados



Fuente: Siles y Mondelo, 2015.

Los proyectos están supeditados a una triple restricción: alcance (producto); tiempo (cronograma); y costo (presupuesto). Sin embargo, no solo basta que los proyectos culminen con el alcance establecido, en el menor tiempo, y con el presupuesto estimado, sino que deben de lograr el impacto esperado. A continuación, se describen las restricciones:

- **Alcance.** «Se refiere al trabajo (productos) requerido para entregar los resultados del proyecto y los procesos usados para producirlos: es la razón de ser del proyecto. Una de las principales causas para que un proyecto falle es el mal manejo de su alcance en las siguientes situaciones: no se dedicó el tiempo necesario a definir el trabajo, no hubo un acuerdo acerca del alcance por parte de los interesados (stakeholders) o existió una falta de gestión sobre el alcance. Todas estas falencias provocan trabajos no autorizados o presupuestados, conocidos como alteración del alcance (Scope Creep). La alteración del alcance o los cambios no controlados en el alcance provocan que un proyecto incluya más trabajo que el originalmente autorizado, lo que comúnmente resulta en costos más altos que los planificados y una ampliación de la fecha inicial de culminación».

- **Tiempo.** «Se trata de la duración que requieren todas las actividades para completar el proyecto y es usualmente representado en un diagrama de barras (Gantt). La ausencia de control de los tiempos de un proyecto se refleja en plazos que no se cumplen, actividades incompletas y atrasos en general».
- **Costo.** «Son los recursos financieros aprobados para la ejecución de las actividades del proyecto e incluyen todos los gastos requeridos para alcanzar los resultados dentro del cronograma planificado. En proyectos de desarrollo, una débil gestión de los costos puede resultar en situaciones complejas de devolución de recursos y de presupuesto asignado para el año contable y, por ende, puede producir dificultad de apropiación de recursos en los siguientes ejercicios contables. En proyectos de desarrollo, existen factores importantes para tener en cuenta: las restricciones presupuestarias, las políticas de asignación de presupuesto, las normas y los procedimientos de adquisiciones, etcétera».
- **Calidad.** «En proyectos de desarrollo, se refiere normalmente a la obtención del impacto esperado por la intervención en términos de cumplimiento de metas de desarrollo económico y social. Es, por tanto, un factor clave para tener en cuenta para evaluar el éxito del proyecto» (Siles y Mondelo 2015).

Para su cumplimiento se utilizan las siguientes herramientas para la gestión de proyectos: la gestión del alcance - estructura de desglose del trabajo (EDT); gestión del cronograma; gestión de costos; matriz de adquisiciones; matriz de riesgos; matriz de comunicaciones; matriz de responsabilidades; matriz de planificación, y gestión del valor ganado (VG).

5. Otras metodologías de gestión de proyectos

A continuación se citarán algunas otras metodologías de gestión de proyectos a nivel internacional que son poco conocidas a comparación con las descritas anteriormente (PMBOK, y PM4R):

- **Projects in Controlled Environments (Prince).** El método de Proyectos en Entornos Controlados (Prince) fue originalmente desarrollado por la Oficina de Comercio del Gobierno del Reino Unido (Office of Government Commerce) en 1989 y se usa como estándar en ese país. Su última versión, Prince2, es compatible con todo tipo de proyectos.
- **International Project Management Association (IPMA).** Con sede en los Países Bajos, fue creada en 1965 y actualmente representa a más de 50 asociaciones de gestión de proyectos en 50 países.

- **Association for Project Management (APM).** Fundada en 1972 como Internet UK (precursor de la IPMA). Además de proveer oportunidades de creación de redes de socialización entre sus miembros y socios, esta organización también otorga certificaciones (Siles y Mondelo 2015).

6. Metodología del Marco Lógico

Ortegón *et al.* (2005) señala que el Marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. Puede utilizarse en todas las etapas del proyecto: en la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados y en el monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los proyectos. El producto central de esta metodología analítica es la Matriz del marco lógico, la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.

7. Experiencias y estudios similares relacionados a mejoras de la gestión de la inversión pública en el Perú

Un estudio realizado por la Universidad del Pacífico (2010) hace referencia que en los años 2005-2010, los recursos financieros para inversión pública se habían venido incrementando en el orden del 221%, y el nivel de ejecución no guardaba relación directa con este incremento; más aún, este se había mantenido en el orden del 62% en promedio. Esta situación se atribuyó a dos factores principales: los procesos administrativos que seguían las entidades públicas para realizar la inversión; y las capacidades del personal y consultores que realizaban las actividades para el desarrollo del ciclo del proyecto.

Según la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el MEF (2011), el gobierno nacional brindó un programa de asistencia técnica en gestión de la inversión pública a gobiernos regionales y locales (PAT-GR)¹⁷ de la costa del Perú. En ese documento la baja calidad de la gestión de la inversión pública se encontraba en el planeamiento, preinversión, programación presupuestal,

¹⁷ Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna.

inversión, y postinversión. En cada uno de ellos se detallaron sus variables explicativas (causas), lo que conllevaba a reformular los estudios, incorporar nuevas actividades, obras adicionales, paralización de obra, y, por consiguiente, retraso en la ejecución del proyecto. También ponía énfasis en el factor institucional y político como razones de una mala gestión de la inversión pública: «[...] las debilidades aludidas no necesariamente se deben a deficiencias de los órganos involucrados directamente en la gestión de inversiones, como las unidades formuladoras, OPIs y unidades ejecutoras; sino que están determinadas o influidas de manera importante por el marco institucional y político existente en los gobiernos regionales» (PCM-MEF 2011).

El objetivo principal del PAT-GR era mejorar la gestión de la inversión pública en los gobiernos regionales y locales mediante asistencia técnica especializada y la implementación y consolidación de los comités regionales de inversiones (CRI). Con respecto a la asistencia técnica, se conformó un equipo de profesionales expertos en preinversión, ejecución y supervisión de proyectos, que se instalaron en cada gobierno participante, a tiempo completo. Los logros fueron:

- Importante reducción de tiempos en los procesos de preinversión, expediente técnico y ejecución (administración directa sin intervención 1.114 días, con intervención 498 días; y administración indirecta sin intervención 1.344 días, con intervención 647 días).
- Se vieron incrementados en monto de inversión y cantidad los estudios de preinversión (por citar un ejemplo, en Arequipa la línea de base fue de 25 estudios de preinversión, con una inversión total de S/ 63.415.226. Según el PAT-GR, entre los años 2008 al 2010, se habrían viabilizado un total de 213 estudios, por un monto total de S/ 418.017.703.
- El programa logró identificar cada uno de los factores críticos que inciden en la duración de los procesos de gestión de la inversión, según modalidades de contratación.

La Contraloría General de la República (2014) realizó un estudio denominado Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local, en el periodo 2009-2014, donde se describieron los principales problemas según etapas de un proyecto a nivel de gobiernos regionales y locales: planeamiento, presupuesto y programación; preinversión; inversión; y postinversión. En lo que respecta etapa de ejecución, se determinaron las principales causas, y propuestas, siendo estas últimas las que se listan a continuación: elección adecuada de la modalidad de contratación que optimice el uso de los recursos públicos, considerando la magnitud del proyecto, especialización, prioridad y tiempo de ejecución; utilizar tableros de indicadores para monitorear los procesos de inversión que permitan identificar las desviaciones en los procesos del ciclo de inversión de los proyectos; y obtener y producir información estadística sobre lecciones aprendidas y retroalimentar esto a los nuevos proyectos.

Capítulo IV. Marco metodológico

1. Metodología

La presente investigación será abordada mediante el método cualitativo. De acuerdo con Hernández *et al.* (2014), este método consiste en recoger y analizar la información para posteriormente afinar las preguntas de investigación o considerar nuevas interrogantes. Para ello el investigador utilizará instrumentos de recolección de información primaria como entrevistas, documentos, observaciones, entre otras.

2. Justificación para levantamiento de información

Según el tipo de investigación elegido, Hernández *et al.* (2014) indican varias técnicas de recolección de datos como observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión de grupos, entre otras. Los autores de la presente investigación han considerado la técnica de revisión documentaria y entrevistas semiestructurada a expertos.

2.1 Técnica de revisión documentaria

Siguiendo esta técnica, se revisó la literatura especializada y análisis normativos del Sistema de Inversión Pública, así como información secundaria (documentos) del portal web del Minjus y MEF (realizado mediante trabajo de gabinete). La primera web permitió recabar información de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (organización, servicios, estadísticas), mientras que la segunda permitió acceder a información sobre el gasto de inversión realizado en los 15 proyectos de inversión de los años 2012-2016 que son materia de estudio.

Dentro del trabajo de campo se realizó el levantamiento de información de los 15 proyectos elegidos. Para ello, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, se cursaron tres cartas al Minjus¹⁸ solicitando documentación¹⁹ interna de todo el proceso de ejecución hasta la fecha, para los 15 proyectos de inversión. La información recogida (trabajo de gabinete, recopilación de documentos y entrevista a expertos) fue sistematizada, clasificada y analizada.

¹⁸ Carta S/N, del 18 de julio de 2018; carta S/N, del 24 de julio de 2018; y carta S/N, del 04 de septiembre de 2018.

¹⁹ Requerimiento del área usuaria, documento de opinión técnica según tipo de bien o servicio a adquirir, certificación presupuestal, consideración en el plan anual de contrataciones, registro en fase de inversión, entre otros, según la normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), con respecto a un expediente de contratación.

2.2 Técnica de entrevista abierta (expertos)

Para conversar con los expertos se utilizó la técnica de la entrevista semiestructurada²⁰. Hernández *et al.* (2014) indican que esta técnica se basa en una guía de preguntas que realizará el entrevistador, quien tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información. Para el presente el trabajo de investigación la población objetiva de entrevistados fue organizada en dos grupos que se explican a continuación:

Tabla 10. Determinación del grupo de expertos objetivos

Grupo	Área	Entidad	Cantidad	Explicación
Grupo 1	Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (DGDPAJ)	Minjus	1	Profesionales involucrados de forma directa en la gestión de la inversión pública de la Unidad Ejecutora OGA-Minjus.
	Unidad Formuladora (UF-OGA)		1	
	Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI-Minjus)		1	
	Oficina de Adquisiciones y Contrataciones (AC)		1	
	Oficina General de Presupuesto (OP)		1	
Grupo 2	Sectorista en proyectos institucionales	Dirección General de Inversión Pública (DGIP-MEF)	1	Se tomó como referencia los estándares internacionales de los organismos multilaterales para la selección de consultores senior ²¹ (más de seis años de experiencia en la materia). Además, se ha seleccionado a este grupo porque han interactuado de forma indirecta en la gestión de inversión pública en el sector Justicia y/u otras entidades del gobierno nacional, como el sectorista en Proyectos Institucionales (MEF-DGIP) que brinda asistencia técnica en la gestión de inversión pública del sector.
	Gestor de proyectos	SUNAT 1/	1	
	Gestor de programas y/o proyectos	Consultor independiente (CI)	1	
	Experto en gestión de inversión pública	Docente Universidad del Pacífico	1	

1/ Se consideró al experto, toda vez que laboró desde el 2012 hasta diciembre de 2017 en el Programa ACCEDE-Minjus, programa de inversión financiado con endeudamiento externo a cargo del BID.

Nota: Ver anexo 5, numeral 5.1 relación de entrevistados; y numeral 5.3. transcripción de entrevistas.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

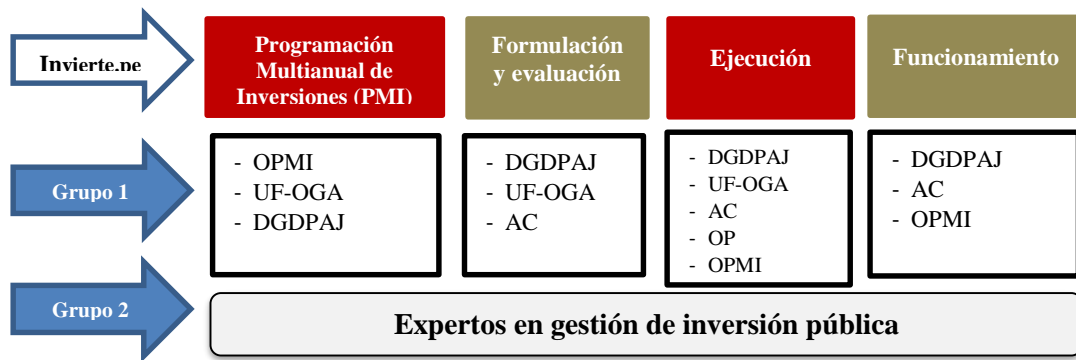
El grupo 1 está conformado por gestores de inversión pública OGA-Minjus, quienes interactúan en la gestión de la inversión pública de la OGA-Minjus de forma directa; y el grupo 2, por expertos externos en gestión de inversión pública, toda vez que un trabajador de la propia entidad no revelaría la problemática, o no la percibiría porque se ha vuelto rutina, o porque cree que es lo correcto. En el gráfico se desagrega a la población objetiva según su participación en el ciclo de

²⁰ Con fecha 13 de septiembre de 2018, el asesor de la presente investigación validó el formato de entrevista.

²¹ Senior: es un referente técnico dentro del equipo. Sus conocimientos le permite trabajar o colaborar en proyectos más desafiantes (Gutiérrez, 2015).

inversiones, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe):

Gráfico 6. Grupos de expertos, según participación en la gestión de la inversión pública



Fuente: Elaboración propia, 2018.

3. Planteamiento de preguntas a ser utilizadas en las entrevistas

3.1 Objetivo de las entrevistas

Recoger información primaria de parte de los actores que están directamente involucrados en la gestión de la inversión pública y con ello analizar las causas del problema principal planteado en el trabajo de investigación. El formato de entrevistas se adjunta en el anexo 8.2.

3.2 Programación de la entrevista

El tiempo es una variable difícil de controlar, así los autores estaban supeditados a la disponibilidad de tiempo de los entrevistados. Se realizó una programación de entrevistas considerando su tiempo disponible. El tiempo por entrevista será de 15 minutos, aproximadamente.

4. Procesamiento de información

Una vez realizadas las entrevistas a los entrevistados elegidos (las cuales fueron grabadas) estas fueron transcritas en su totalidad para analizar la información obtenida de manera detallada. Asimismo, la información documentaria será clasificada y organizada según los 15 proyectos, cada uno en función a su código único (antes código SNIP). Asimismo, se analizará la información siguiendo la metodología del Marco Lógico, con la finalidad de generar propuestas de alternativa que permitan abordar la lógica causal del problema identificado.

Capítulo V. Identificación y análisis de los principales factores que inciden en la fase de ejecución de los proyectos de inversión

1. Análisis de la normativa de inversión pública para la fase de ejecución

Mediante Decreto Legislativo N°1252 se creó el Sistema Nacional de programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), y se derogó la Ley N°27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (Presidencia de la República 2016). En el SNIP, el ciclo de proyecto estaba conformado por la preinversión, inversión y postinversión; según Invierte.pe, específicamente el ciclo de inversión viene a ser la ejecución, y los contenidos dentro de este ciclo siguen siendo los mismos así como los órganos que participan en la fase de ejecución. Hay una particularidad con Invierte.pe: para la fase de ejecución se ha considerado toda una directiva específica para la ejecución de las inversiones, siendo esta la Directiva N°003-2017-EF/63.01, cosa que con el SNIP solo se disponía como un capítulo en su directiva (MEF 2017c).

Tabla 11. Comparativo entre la normativa del SNIP versus Invierte.pe, fase de ejecución

Ítem	SNIP	Invierte.pe
Ciclo del proyecto	Preinversión; inversión; postinversión	Programación Multianual de Inversiones (PMI); Formulación y evaluación; Ejecución; y Funcionamiento
Ciclo de inversión y/o ejecución	Estudios definitivos/Expediente técnico; y ejecución	Expediente técnico o documentos equivalentes; y ejecución
Órganos que participan en la fase de ejecución	MEF, Órgano Resolutivo; Oficina de Programación de Inversiones (OPI); Unidad Formuladora (UF); y Unidad Ejecutora (UE)	MEF, Órgano Resolutivo; Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI); Unidad Formuladora (UF); y Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI)
Normativa para la ejecución de inversión pública	Capítulo IV, Fase de Inversión en la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N°003-2011-EF/68.01 (MEF, 2011b).	Directiva para la ejecución de inversiones públicas (Directiva N° 003-2017-EF/63.01) (MEF, 2017c).

Fuente: MEF, 2011b, 2017c.

Elaboración: Propia, 2018.

Por lo expuesto, la fase de ejecución (antes inversión) esta desagregada en la elaboración del estudio definitivo y en la ejecución física. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Aldunate 2005) indica que la fase de inversión está compuesta por el diseño del proyecto y su ejecución, concluyendo que ambas son la misma, con diferentes terminologías. Al respecto cabe señalar, que a la fecha la directiva sobre ejecución del Invierte.pe no instrumentalizó procedimientos y lineamientos que agregen medidas diferenciadas que permitan concluir que estas puedan cambiar la situación referida en las actividades identificadas que presentaron demoras (ver anexo 6).

2. Unidad de análisis en la fase de ejecución

La unidad de análisis en la presente investigación viene a ser la OGA Minjus y su cartera de 15 proyectos de inversión (PI) obtenidos dentro de los años en estudio (2012-2016). Para el año 2012 se cuenta con un PI, para el año 2013 no se cuentan con PI²²; para el año 2014 hay un total de ocho PI; en el año 2015, de cuatro PI, y en el año 2016 hay dos PI. Todos estos, declarados viables y actualmente en ejecución. El monto de inversión viable suma un total acumulado de S/ 15.000.000, y el modificado S/ 15.700.000; la variación del monto de inversión modificado con respecto al viable fue del 5% (ver anexo 4).

3. Composición de la estructura de los proyectos de inversión

De los 15 PI se ha revisado la información desagregada según se ha registrado en el banco de inversiones del MEF, y todos tienen la misma estructura de intervención: acondicionamiento de ambientes; adquisición de equipamiento y mobiliario; y capacitación. Las proporciones con respecto al monto de inversión fueron de 30%, 66%, y 4%, respectivamente, predominando el componente adquisición de equipos informáticos y mobiliarios (ver tabla):

Tabla 12. OGA-Minjus: estructura de los proyectos

Ítem	Componentes	Proporción (%) 1/
1	Adecuados ambientes	30%
2	Adquisición de equipamiento y mobiliario	66%
3	Capacitación	4%
Total		100%

1/ La información viene a ser la proporción promedio calculado de los 15 PIP.

Fuente: MEF, 2012a, 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g, 2014h, 2014i, 2014j, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2016a, 2016b.

Elaboración: Propia, 2018.

Los proyectos de inversión han estado centralizados en la adquisición de mobiliario y equipos. En la tabla 13 se presenta la estructura desagregada de los proyectos:

²² Las razones se detallaron en párrafos anteriores, ítem 1.8.5. Alcance temporal, segundo párrafo del texto.

Tabla 13. OGA-Minjus: desagregado de los proyectos, según rubro, unidad de medida y cantidad

Principales Rubros	Unidad de medida	Cantidad			Estado actual
		Mínima	Promedio	Máxima	
Adecuados ambientes	Ambientes	1	4	15	Pendiente de ejecución
	Metro cuadrado	242.5	875.9	2.057.0	
Adquisición de equipamiento	Número de equipos	26	94	221	Ejecutado en parte
Adquisición de mobiliario	Número de mobiliarios	86	223	446	Ejecutado en parte
Adquisición de vehículos	Número de vehículos	1	2	4	Pendiente de ejecución
Capacitación	Documento	1	1	1	Pendiente de ejecución

Nota: La tabla obedece al resumen de los 15 proyectos analizados. En el MEF se realizó la consulta los días 29 y 30 de julio de 2018.

Fuente: MEF, 2012a, 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g, 2014h, 2014i, 2014j, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2016a, 2016b.

Elaboración: Propia, 2018.

A través del portal web del MEF, Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI), se ha obtenido información de cada proyecto, filtrado según código SNIP y/o código único (obteniendo información para 9 PIP de un total de 15), con respecto a la cantidad de procesos realizados, según tipo de bien contratado. El tipo de proceso de selección llevado a cabo, en promedio, fue Adjudicación Directa Selectiva (ADS), los bienes contratados fueron en su mayoría equipos acces point, switches, racks, y mobiliario; el equipamiento informático suma una parte del total de bienes requeridos según los PIP. Lo descrito se puede contrastar con el nivel de ejecución de avance financiero, información también obtenida del MEF-SSI, lo que se muestra en la tabla 14. La ejecución acumulada es de S/ 5.280.527, que representa el 33% de avance comparado con el monto total de inversión modificado S/ 15.779.956 en los años 2014 y 2015, que fue cuando se ejecutaron mayores montos (S/ 2.403.597 y S/ 1.792.426, respectivamente).

Tabla 14. OGA-Minjus: ejecución de inversión por años (2013-2017)

Inversión según PIP viable (S/)	Inversión modificada (S/)	Ejecución (S/) – devengado					Ejecutado acumulado (S/)	Pendiente por ejecutar (S/)	% de avance ejecutado
		2013	2014	2015	2016	2017			
15.010.916	15.779.956	602.374	2.403.597	1.792.426	353.234	128.897	5.280.527	10.499.429	33%

Nota: La tabla obedece al resumen de los 15 proyectos analizados.

Fuente: Invierte.pe, 2018.

Elaboración: Propia, 2018.

4. Análisis de disponibilidad presupuestal para la ejecución de los proyectos de inversión

Los proyectos de inversión nacen producto de la implementación de la Ley N°30077, Ley contra el crimen organizado²³ (Congreso de la República 2013). El pliego Minjus, en el marco de la

²³ Donde participan los pliegos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Poder Judicial, Ministerio del Interior y Ministerio Público.

citada ley, solicitó recursos financieros al Ministerio de Economía y Finanzas hasta por un total de S/ 43.625.161²⁴, esto para los cuatro pliegos mencionados²⁵. El total de recursos financieros asignados al pliego Minjus fue de S/ 6.775.741; de este monto se destinaron S/ 2.571.925 para el gasto de capital (adquisición de activos no financieros), la diferencia para gasto corriente²⁶.

Siguiendo el orden de la clasificación y estructuración de los proyectos (tabla anterior), en el marco de la ley mencionada se formularon un total de ocho PI que, según la inversión modificada, suman S/ 5.050.740. Sin embargo, el MEF hizo una transferencia de recursos financieros por un total de S/ 2.571.925 (de ello, la distribución del PIM fue por un total de S/ 2.555.016) que en ese mismo año se devengó casi en su totalidad (98,9%). Por consiguiente, el año siguiente el MEF solo transfirió recursos para una parte de los proyectos (el 51% del total de inversión).

Según la entrevista realizada a la jefa de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI-Minjus)²⁷, los recursos financieros fueron atendidos por el MEF para cubrir la inversión estimado en los proyectos: «[...] el MEF progresivamente iba desembolsando los recursos financieros, según se iba gastando. Es más, como no se tenían los proyectos formulados a un inicio, el Minjus creó una cuenta especial donde le transferían los recursos financieros sin detalle específico, entonces aquí en el Minjus se gastaba de acuerdo con lo que programaban los pedidos y seguido todos los procesos, y si sobraba no se perdía se acumulaban como saldo balance. Entonces problema de recursos financieros no hubo, el MEF cumplió».

Tabla 15. OGA-Minjus: proyectos ejecutados con recursos financieros en el marco de la Ley N° 30077, año 2014

Año	N°	Código único	Inversión Modificado (S/) 1/	PIM (S/) 2/	Ejecución	Avance %
					Devengado 2/	
2014	...	Estudios de preinversión	...	138.915	122.553	88,2
	2	2200042	1.052.784	468.174	462.971	98,9
	3	2200038	734.692	397.839	397.387	99,9
	4	2200041	804.202	426.710	424.586	99,5
	5	2200037	466.631	257.237	256.848	99,8
	6	2200036	492.463	218.813	218.554	99,9
	7	2200043	455.995	225.354	222.178	98,6
	8	2200039	549.874	212.036	212.035	100,0
	9	2200040	494.098	209.938	209.038	99,6
Total			5.050.740	2.555.016	2.526.150	98,9

Fuente: 1/ Invierte.pe, s.f; 2/ MEF, s.f.c.

Elaboración: Propia, 2018.

²⁴ Mediante Oficios N°699-2014-JUS/DM y 703-2014-JUS/DM.

²⁵ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Poder Judicial, Ministerio del Interior y Ministerio Público.

²⁶ Decreto Supremo N°230-2014-EF, de fecha 11 de agosto de 2014 (MEF, 2014b).

²⁷ Entrevista a expertos, fecha de entrevista 14 de septiembre de 2018.

Similar al orden de la tabla anterior, mediante Decreto Supremo N°045-2015-EF del 03 de marzo del 2015 (MEF 2015b), el MEF realizó una transferencia de recursos para cinco pliegos²⁸, por un total de S/ 84.870.304, esto para continuar con la implementación de la Ley N°30077 (Congreso de la República 2013). Del total de recursos financieros, al pliego Minjus se le asignaron S/ 12.163.456, siendo para adquisición de activos no financieros un total de S/ 544.452²⁹.

Como se muestra en la tabla, se tenía un total de cuatro PI vinculados a la implementación del nuevo Código Procesal Penal, según inversión modificada por un total de S/ 5.057.813. En este caso, solo se disponía de recursos financieros transferidos por el MEF (S/ 544.452), prácticamente el 11% de la inversión total; en ese mismo año, los recursos asignados se ejecutaron en su totalidad (99,9%). Igual que en el caso anterior, el MEF transfirió el 100% de los recursos financieros de manera progresiva para cumplir con la ejecución de los proyectos.

Tabla 16. OGA-Minjus: proyectos ejecutados con recursos financieros en el marco de la Ley N° 30077, año 2015

Año	N°	Código único	Inversión modificado (S/) 1/	PIM (S/) 2/	Ejecución	Avance %
					Devengado 2/	
2015	10	2292425	1.322.689	548.560	547.526	99,8
	11	2292412	1.495.079	502.610	502.605	100,0
	12	2292366	1.230.061	439.740	439.733	100,0
	13	2292426	1.009.985	302.568	302.562	100,0
Total			5.057.813	1.793.478	1.792.426	99,9

Fuente: 1/ Invierte.pe, s.f; 2/ MEF, s.f.c.

Elaboración: Propia, 2018.

5. Análisis de factores que inciden en la ejecución de los proyectos

Para desarrollar este punto se han revisado papers, artículos, investigaciones, entre otros, de alcance nacional e internacional, como es el caso del trabajo de investigación de Gordo *et al.* (2017), quienes señalan que los factores que ocasionan retrasos en obras civiles son la mala selección de contratistas; la deficiente planificación antes y durante de la ejecución de un proyecto; proyectos desarrollados y planeados por profesionales que carecen de conocimiento (conocedores de algunas áreas y la ingeniería abarca diversas áreas); la falta de presupuesto afecta en el tiempo de ejecución; y los contratistas no cuentan con el recurso ni apalancamiento para la ejecución de las obras. De igual forma, la Cámara Colombiana de la Infraestructura (2010) indica que los factores que afectan el buen desarrollo de las obras en el país son insuficiencia de estudios y diseño de los proyectos; falta de planeación de la infraestructura; deficiencia en la elaboración de los presupuestos para las obras públicas; demoras en el cumplimiento de las obligaciones de

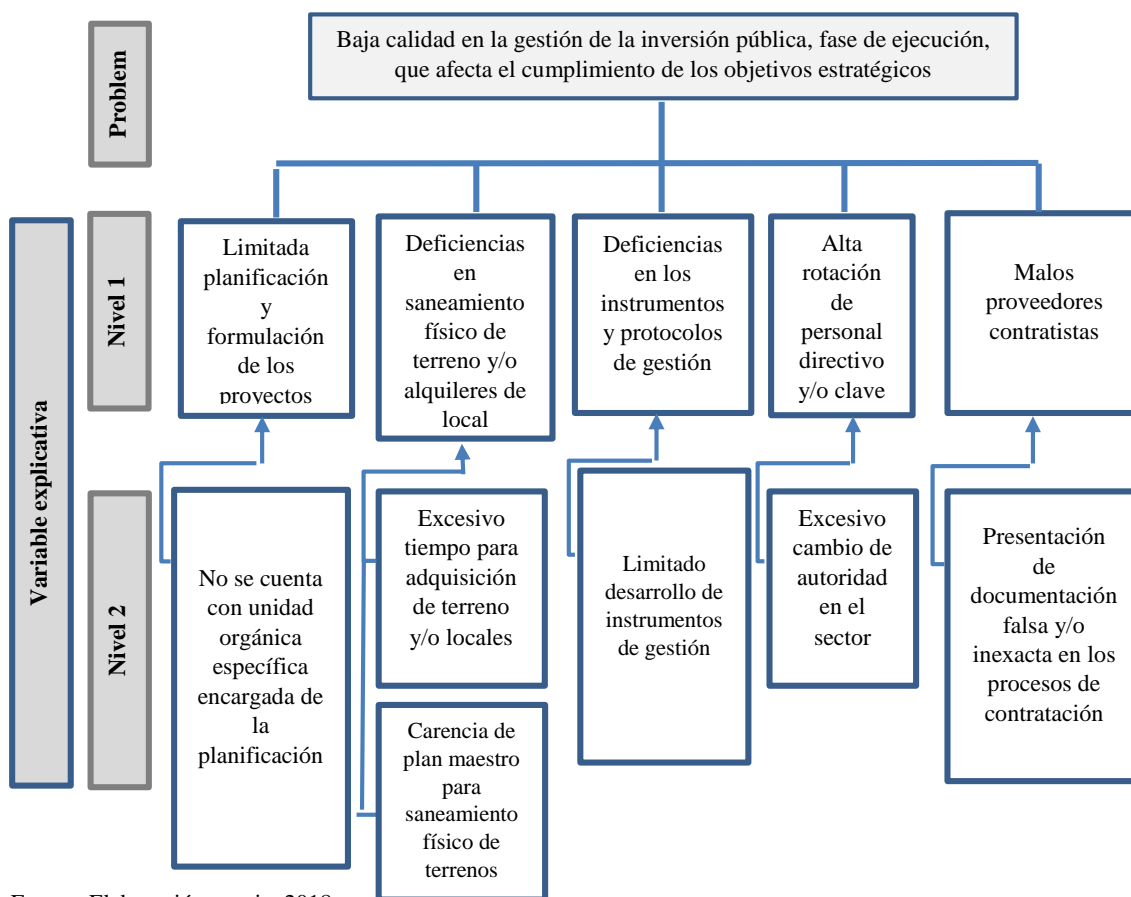
²⁸ Tribunal Constitucional; Poder Judicial; Minjus; Ministerio del Interior; y Ministerio Público.

²⁹ Decreto Supremo N°045-2015-EF (MEF, 2015b).

la gestión social y ambiental en los proyectos; demora en la adquisición de predios para los proyectos; ausencia de coordinación interinstitucional; y distorsión de las labores de interventoría.

Para la presente investigación se ha revisado la documentación (expediente de contrataciones) de los 15 proyectos, y de las entrevistas realizadas a los expertos³⁰ se pudieron determinar los principales factores que ocasionan la baja calidad de la inversión pública en la OGA-Minjus: limitada planificación y formulación de los proyectos; deficiencias en saneamiento de terreno y/o alquileres de local; deficiencias en los instrumentos y protocolos de gestión; alta rotación de personal directivo y/o clave; y malos proveedores contratistas.

Gráfico 7. OGA-Minjus: principales factores que inciden en la ejecución de proyectos



Fuente: Elaboración propia, 2018.

A continuación, se desarrollan los cinco factores que se muestran en el nivel 1 del gráfico 7:

³⁰ Ver anexo 5, numeral 5.3 Transcripción de entrevistas realizados a expertos.

5.1 Limitada planificación y formulación de los proyectos

Tomando como referencia la guía del PMBOK³¹, especialmente el ítem de gestión de los costos mediante el control de estos, se ha tratado de utilizar una de las herramientas de esta guía que viene a ser la curva “S” para analizar la información de los proyectos de inversión, y si éstos han cumplido con lo planificado (ver anexo 5).

Los proyectos analizados se debían ejecutar de tres a seis meses como máximo; sin embargo, en algunos proyectos la ejecución real lleva más de cuatro años (ver Código Único N°2200041; N°2200036; N°2200040); y para el resto más de tres años. Cabe mencionar que todos los proyectos aún están pendientes de ejecución, habiéndose realizado un avance parcial. Los proyectos han tenido un buen inicio durante los tres primeros meses, lo que se aprecia en la curva, estando el ejecutado acumulado por encima de lo programado. Esto se explica porque durante ese lapso se compraron parte de los equipos y mobiliarios que son componentes del proyecto.

Tampoco se evaluó la consistencia de los contenidos primordiales del estudio de preinversión desarrollados con rigurosidad, debido a que no se cuenta con lineamientos específicos para la formulación y evaluación de proyectos de este tipo (tomado de las entrevistas a operadores del Minjus, ver anexo 8 parte C), de esto tenemos:

De los 15 proyectos analizados, 14 corresponden a PI menores (según el SNIP, el rango de inversión era \leq S/ 1.200.000). Para la formulación del estudio de preinversión se utilizó el Formato SNIP 04-Perfil simplificado menor³², que contiene 23 ítems para desarrollar, siendo específicos para el presente estudio un total de 21 ítems. Se revisó al azar el contenido de cinco estudios de preinversión para el diagnóstico de los factores de producción, en específico, infraestructura³³, lo que solo se detalla de manera general indicando que los locales se encuentran alquilados, la antigüedad del local, el área, estado actual y la renta mensual. No se evaluó con precisión el tiempo de alquiler de estos, otras alternativas como compra de locales, adquisición de terreno y construcción de local propio, entre otros. Asimismo, el plan de implementación del proyecto presenta un cronograma (diagrama de Gantt) con la estimación del tiempo de ejecución por componentes. En promedio, el tiempo estimado fue de ocho meses para ejecutar, y para el

³¹ «[...] el PMI desarrolla estándares de la profesión “Project Management” alrededor de todo el mundo. Uno de sus más conocidos estándares es: A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) en español es Guía del cuerpo del conocimiento de la Gerencia de Proyectos, esta guía es mundialmente reconocida y está aprobada como un estándar por el American National Standards Institute (ANSI)» (Project Management Institute [PMI], 2006).

³² Directiva N°001-2011-EF/68.01 aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01 (MEF, 2011a).

³³ Corresponden al ítem 7. Descripción de la situación actual; 7.1. Diagnóstico de la situación actual, esto del Formato SNIP 04 – Perfil simplificado menor.

componente crítico acondicionamiento de local se estimaba en promedio 70 días calendarios, que en la práctica aún no se ejecutan por los problemas citados anteriormente (locales alquilados).

Tabla 17. OGA-Minjus: tiempo de ejecución estimado, versus lo real ejecutado

N°	Componente	Tiempos promedios (días)		
		Preinversión	Inversión	Diferencia
1	Equipamiento informático	57	313	256
2	Adquisición de mobiliario	68	228	160
3	Adquisición de vehículos	85	207	122
4	Capacitación	30	96	66
5	Acondicionamiento**	70	s/d	...

(**) En el rango de horizonte de análisis no se tenía aun la ejecución de este componente.

Fuente: MEF, 2014c, 2014d, 2014e, 2015e, 2015f; Minjus - Oficina de Programación Multianual de Inversiones, 2018.

Elaboración: propia, 2018.

Finalmente, en el ítem 19 del contenido del perfil simplificado, con respecto a la sostenibilidad del proyecto, no se toman en cuenta los arreglos institucionales de los locales alquilados. Lo descrito se puede corroborar con la entrevista realizada a un experto³⁴: «[...] estos sí han cumplido la estructura de los contenidos mínimos para un PIP menor, pero a nivel del contenido como tal, si pues ha habido cosas que no se han analizado de forma específica, como por ejemplo la condición de los espacios físicos para acondicionarlos. Recuerda que las sedes de la Defensa Publica donde vienen operando hasta hoy en día cerca al 80%-90% son alquilados, prestados y demás términos que se conoce, entonces dependemos mucho de los locales alquilados. Claro en la pre inversión hubiera sido lo correcto que se evalúe la condición del alquiler, el tiempo de estos, y demás opciones cosa que no se hizo, y esto es la consecuencia, las demoras en la ejecución».

En ese sentido, se hizo una revisión de las viabilidades de la cartera de proyectos materia de análisis; para ello se utilizó el anexo 2: Metodología para la evaluación de las declaratorias de viabilidad otorgadas por los órganos competentes del Gobierno Nacional (GN), Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL), en el marco del SNIP, de la Resolución Directoral N°001-2010-EF-68.01, que aprueba los Instrumentos Metodológicos para la evaluación de las declaratorias de viabilidad otorgadas (MEF 2010). De la aplicación de dicha metodología se hizo el cálculo del Índice de Cumplimiento Global Formal (ICGF) y del Índice de Cumplimiento Global de Calidad (ICGC), a comparación con lo obtenido en el Informe de Resultados de la Evaluación de las Declaratorias de Viabilidad otorgadas por los órganos competentes del GN, GR, y GL en el año 2007, para el sector institucional:

³⁴ Entrevista realizada a la Jefa de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones, Minjus, el 14 de septiembre de 2018.

Tabla 18. Comparativo de Índice de Cumplimiento Global Formal (ICGF) entre cartera OGA-Minjus 2012-2016 y evaluación de viabilidades sector institucional MEF 2007

Índice	Cartera OGA (2012-2016)	Cartera institucional (Evaluación MEF 2007)
Índice de Cumplimiento Parcial Formal de Declaración de Viabilidad (ICPDFV)	95,3%	-
Índice de Cumplimiento Parcial Formal de Informe Técnico (ICPFIT)	96,9%	-
Índice de Cumplimiento Parcial Formal de Estudio de Preinversión (ICPFEP)	94,5%	-
Índice de Cumplimiento Global Formal (ICGF)	95,04%	75,04%

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Respecto al ICGF, se observa que el grado de cumplimiento formal de la presentación de la documentación respecto a Declaratoria de Viabilidad, Informe Técnico que la recomienda y el Estudio de Preinversión, se observa que la cartera del OGA-MINJUS tiene niveles cercanos al 95,04% en términos de cumplimiento, aquí podemos apreciar que se debe a ciertos desfases en plazos en evaluación y la omisión de uno o dos contenidos mínimos. Los resultados arrojan una situación mejor en términos de cumplimientos formales si se compara con la evaluación a nivel de sector institucional hecho por el MEF.

Tabla 19. Comparativo de Índice de Cumplimiento Global de Calidad (ICGC) entre cartera OGA-Minjus 2012-2016 y evaluación de viabilidades sector institucional MEF 2007

Índice	Cartera OGA (2012-2016)	Cartera institucionales (evaluación MEF 2007)
Índice de Cumplimiento Global de Calidad (ICGC)	65,2%	75,0%

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Con respecto al ICGC, se tiene una valoración menor al óptimo, lo que indica resultados por debajo del cumplimiento regular según la metodología. Además, tiene un menor índice respecto a la evaluación de viabilidades del MEF hecha al sector institucional sobre la calidad de los estudios de preinversión. Sobre este punto se corroboran las limitaciones encontradas en los estudios y se identifican aspectos adicionales: el diagnóstico se ve limitado al tratar de mostrar evidencias de la problemática, dificultades en dimensionar el servicio, propuesta técnica con limitaciones (disponibilidad del local, carencia de especificaciones técnicas de algunos equipamientos), documento de sostenibilidad y poco abordaje de temas ambientales. Muchos de estos aspectos han repercutido en la fase de ejecución al no haberse hecho la consistencia respectiva para proceder a desarrollar los estudios definitivos.

5.1.1 Variable explicativa de nivel 2: no se cuenta con una unidad orgánica específica encargada de la planificación para la ejecución de los proyectos en la OGA-Minjus

En el 100% de las entrevistas a los expertos estos respondieron que no existe planificación dentro de la gestión de proyectos, y sumado a esto, no se aprecia un adecuado planeamiento estratégico a la hora de planificar y disponer de lineamientos para el desarrollo de inversiones (tomado de las entrevistas a operadores del Minjus, ver anexo 8 parte C). De acuerdo al Decreto Supremo N°011-2012-JUS, donde se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Minjus, se detalla que la OGA-Minjus es un órgano de apoyo que depende jerárquicamente de la Secretaría General. Contaba con cuatro unidades orgánicas: Oficina de Control Previo; Oficina de Recursos Humanos; Oficina de Abastecimiento y Servicios; Oficina Financiera; y Oficina de Administración Documentaria y Archivo. De las citadas, se analizó a la Oficina de Abastecimiento y Servicios por estar ligada de cerca a la ejecución de los proyectos (Minjus 2012).

En el ROF esta oficina tiene 12 funciones, siendo una de ellas la ejecución de proyectos y otros: «[...] e) Programar, coordinar, ejecutar y controlar la adquisición de suministros de bienes, contratación de obras y la prestación de servicios y consultorías que requieran los órganos del Ministerio, así como la celebración de los respectivos contratos» (Minjus 2012). Esto se comprueba con las opiniones de los expertos: el 100% indicó que existe una limitada planificación de los proyectos:

- **Experto 1³⁵.** «[...] los gobiernos sub nacionales y nacionales no hacen una buena planificación, es decir, declaran la viabilidad de un proyecto y lo abandonan».
- **Experto 2³⁶.** «[...] una mala planificación o nula planificación sí afecta a la ejecución de los proyectos, en específico las que hasta ahora tiene consigo la OGA-Minjus».

En el artículo 35 del ROF del Minjus del 2017 (Decreto Supremo N°013-2017-JUS) (Minjus 2017b) se pueden apreciar las unidades orgánicas de la OGA-Minjus con dos variaciones: no está la Oficina de Recursos Humanos³⁷, y se incorporó la Oficina de Gestión de Inversiones (OGI)³⁸,

³⁵ Especialista del sector institucional-Dirección General de Inversión Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, entrevista realizada el 20 de septiembre de 2018.

³⁶ Jefa de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones-Minjus, entrevista realizada el 14 de septiembre de 2018.

³⁷ En el nuevo ROF se crea un órgano de apoyo denominado Oficina General de Recursos Humanos (Minjus, 2017b).

³⁸ Mediante Resolución Ministerial N°0013-2013-JUS, de fecha 11 de enero de 2013, se creó la OGI: «[...] órgano encargado de formular, ejecutar y supervisar la implementación de nuevos centros penitenciarios a cargo del Ministerio

esta última con funciones específicas con respecto a la gestión de inversiones. No se analizó a detalle esta unidad orgánica porque recién tiene un año de funcionamiento (Minjus 2017b).

5.2 Saneamiento físico de terreno y/o alquiler de local

El factor saneamiento físico es otro de los factores más citados por los entrevistados: el 75% de ellos consideró que es un factor que afecta la ejecución de los proyectos.

La mayoría de los proyectos, posterior a su declaratoria de viabilidad, iniciaron su ejecución a partir del último trimestre del 2014 y se vienen ejecutando a la fecha. En la tabla 20 se aprecia que del total de componentes, en su mayoría se ejecutó el componente 2, equipamiento informático, mobiliario y vehículos, el primero con 70% de avance promedio, el segundo, con 57%, y el ultimo, con 62%, seguido del componente capacitación con 62% de avance, y pendiente de ejecución acondicionamiento de local. El 3% promedio se explica por algunos estudios definitivos elaborados hasta el momento.

Si se divide la tabla en tres grupos, los proyectos viabilizados entre los años 2012-2014 casi han culminado de ejecutar los componentes 2 y 3; para los PI del año 2015, en su mayoría están por encima del 80% de ejecución financiera correspondiente al componente 2, sub componente 2.1. Equipamiento informático. Respecto al sub componente 2.2 mobiliario, el avance está en el rango de 14% a 19%, el resto pendiente de ejecución; y para el caso de los PI del año 2016, no cuentan con ningún componente en ejecución a la fecha.

Claramente se puede concluir, independientemente de los años viabilizados, que la ejecución es similar para todos, iniciando por la adquisición de equipo informático, mobiliario y vehículos, aunque el componente principal de acondicionamiento no se ha ejecutado, y esto se explica básicamente por el factor de disponer de locales alquilados, cesión en uso y otros que representan un poco más del 90%. Esto se pudo corroborar con las entrevistas realizadas³⁹: «[...] los estudios no han sido elaborados en coordinación con la diferentes áreas técnicas de la entidad; asimismo, no se cuenta con los arreglos institucionales adecuados debido a que el servicio de la defensa pública y acceso a la Justicia se brinda en el interior del país donde los predios en los que funciona, no se encuentran registrados en Sunarp y/o no cuentan con saneamiento físico legal, tanto para locales alquilados como para locales para uso por convenio con otras entidades del Estado».

de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario, así como la implementación del proyecto de la nueva sede del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos» (Minjus, 2013b).

³⁹ Coordinadora de Proyectos de la OGA-Minjus, fecha de entrevista 14 de septiembre de 2018.

Tabla 20. OGA-Minjus: estado situacional de los proyectos, según nivel de ejecución financiero (en porcentaje), 2018

Año	N°	Código único	Inversión modificada (S/)	Componentes según PIP y ED				
				Comp.1 Adecuación de ambientes	Comp.2. Adquisición de equipamiento, mobiliario			Comp.3 Capacitación
					2.1. Equipamiento	2.2. Mobiliario	2.3. Vehículos	
2012	1	2165748	1.204.270	...	51%	56%		...
2014	2	2200042	1.052.784	0%	84%	93%	100%	100%
	3	2200038	734.692	3%	82%	85%	100%	100%
	4	2200041	804.202	4%	96%	92%	100%	100%
	5	2200037	466.631	0%	74%	94%	100%	100%
	6	2200036	492.463	6%	64%	93%	100%	100%
	7	2200043	455.995	0%	70%	93%	100%	100%
	8	2200039	549.874	0%	64%	94%	100%	100%
	9	2200040	494.098	15%	96%	92%	100%	100%
2015	10	2292425	1.322.689	7%	95%	19%	0%	0%
	11	2292412	1.495.079	0%	86%	17%	0%	0%
	12	2292366	1.230.061	7%	84%	14%	0%	0%
	13	2292426	1.009.985	1%	80%	15%	0%	0%
2016	14	2328259	3.728.728	0%	0%	0%	...	...
	15	2316899	738.405	0%	0%	0%	0%	0%
Promedio				3%	70%	57%	62%	62%

Fuente: Minjus - Oficina de Programación Multianual de Inversiones, 2018.

Elaboración: Propia, 2018.

5.2.1 Variable explicativa de nivel 2: Excesivo tiempo para adquisición de terreno y/o locales

Un artículo del diario Gestión (Redacción Gestión 2016) explica la problemática de los predios para la ejecución de proyectos de inversión. Solo el 30% de los predios del Estado están registrados a su favor en el Sistema Nacional de Bienes del Estado (Sinabif), el Sistema Nacional de Catastro no está vinculado a los Registros Públicos, la elaboración de catastro figura como competencia de las municipalidades provinciales más aún que la mayoría de estas no han cumplido con elaborar el catastro de sus jurisdicciones.

Asímismo, según Diario Gestión (Redacción Gestión 2017) que cita estimaciones realizadas por el MEF, el proceso para la obtención de inmuebles requeridos para los proyectos de inversión viales tomaba aproximadamente 679 días calendarios, siempre y cuando se realizara un trato directo con el dueño; para el caso de expropiación el tiempo era de 739 días. Con respecto a transferencia de bienes entre entidades del Estado, el trámite duraba 569 días calendarios.

5.2.2 Variable explicativa de nivel 2: carencia de un plan maestro para saneamiento físico de terreno

El Minjus brinda gratuitamente los servicios de defensa pública, asesoría legal y medios alternativos de solución de conflictos mediante la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia a nivel nacional, en sus distintas sedes descentralizadas (Minjus-DGDPAJ s.f.a).

De acuerdo a la información del estudio de preinversión⁴⁰ de código SNIP N°018-2010-SNIP del año 2010, se evidenciaba el estado situacional del factor de infraestructura física donde se brindan los servicios de defensa pública: en ese año se contaba con 312 locales a nivel nacional, de ellos el 57% eran alquilados, y el resto (43%) estaban en cesión, en uso o mediante convenios. De acuerdo con el PMI-sector Justicia 2018-2020⁴¹, de los locales donde viene prestando los servicios de acceso a la justicia, solo el 1% cuentan con local propio, 52% son locales alquilados, 19% son locales en afectación de uso y/o convenios, y un 27% corresponden a otro tipo o modalidad. Se puede concluir que durante ocho años no se ha visto un avance significativo sobre la condición de los locales donde funciona la defensa pública.

Tabla 21. Estado situacional de los locales donde vienen funcionando las sedes de defensa pública a nivel nacional - Minjus

Año	Condición del local (%)		
	Propio	Alquilado	Cesión en uso y/u otros
2010	...	57%	43%
2018	1%	52%	47%

Fuente: Minjus, 2017c.

Elaboración: Propia, 2018.

De acuerdo a la información proporcionada por la OGA-Minjus⁴², para el año 2018 se contabilizaron un total de 191 sedes alquiladas para la Defensa Pública a nivel nacional, haciendo un total de 35.951,30 m² de espacio, a un costo total mensual de S/ 551.117; el promedio de tiempo alquilado es de dos años.

Esta variable se corrobora con la entrevista realizada a un experto⁴³: «[...] se va a solicitar al Pronabi que nos haga un mapeo de los posibles locales existentes para que nos pueda ceder y allí acondicionar nuestro local. [...] se ha visto por conveniente comprar terrenos, para ello la

⁴⁰ Ampliación y mejoramiento del acceso a los servicios de justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el ámbito nacional, viable mediante Informe Técnico N°113-2013-EF/63.01.

⁴¹ Aprobado mediante Resolución Ministerial N°0153-2017-JUS, de fecha 27 de junio de 2017 (Minjus, 2017c).

⁴² Información proporcionada mediante correo electrónico, Marco Hermoza Yañez – trabajador del área de Patrimonio, de la Oficina de Abastecimientos del Minjus (Hermoza, 09 de mayo de 2018).

⁴³ Coordinadora General Administrativa, Dirección General de Defensa Pública del Minjus. Entrevista realizada el 19 de septiembre de 2018.

DGDPAJ acaba de culminar unos términos de referencia, para contratar una consultora que haga una macro y micro localización de posibles zonas donde se puede comprar terrenos para los locales de la defensa pública, pero por el momento es solo para Lima, se debería replicar a nivel nacional, porque el servicio se brinda en todo el país».

5.3 Deficiencias en los instrumentos y protocolos de gestión

Las incidencias en el desarrollo de instrumentos de gestión, protocolos e inclusive directivas internas, se derivan de la inadecuada forma de institucionalizar el desarrollo de estos instrumentos.

5.3.1 Variable explicativa de nivel 2: Limitado desarrollo de instrumentos de gestión

De acuerdo con la información del portal web del Minjus (s.f.a), se constató la existencia de tres documentos de distintos periodos con los cuales se aprobó el Manual de Procesos y Procedimientos (Mapro) del sector, con sus modificaciones, en el marco del Decreto Supremo N°004-2013-PC, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Minjus 2013d):

- Resolución Ministerial N°0276-2014-JUS, de fecha 31 de diciembre de 2014, se aprobó el Manual de Procesos y Procedimientos (Mapro) del Minjus (2013d).
- Resolución Ministerial N°213-2016-JUS, de fecha 27 de julio de 2016, se aprobó el mapa de procesos del Minjus: «[...] la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto con el documento visto, ha propuesto el Mapa de procesos del Minjus, el cual constituye la representación gráfica de la visión general del ministerio, en cuyo contenido se presentan los procesos que lo componen» (Minjus 2016).
- Resolución Ministerial N°222-2018-JUS, de fecha 24 de mayo de 2018, se aprobó el mapa de procesos del Minjus («[...] la Oficina de Organización y Modernización ha propuesto modificar el Mapro»). Son un total de 27 ítem modificados que obedecen a texto, alcance, gráfica de los procesos nivel 0, modificación de algunas fichas de procesos, agregación de algunas fichas de nivel 0, actualización de fichas de proceso nivel 0 (Minjus 2018a).

De acuerdo a lo citado, el primer Mapro fue aprobado el 31 de diciembre de 2014. Del universo de 15 proyectos que se vienen analizando, nueve fueron viabilizados entre los años 2013 y 2014 (en el año 2013 se viabilizó un solo PI), el resto entre el 2015 y 2017. Asimismo, se utilizó la información del Sistema de Seguimiento de Inversiones del portal del MEF (ver tabla 20),

encontrándose que en los años 2013 y 2014 se ejecutaron parte de las inversiones: promedio de avance de ejecución de equipamiento informático 76%; mobiliario, 88%, y vehículos, 100%. Entonces se puede asumir que las actividades llevadas a cabo para la ejecución de los componentes citados se realizaron sin disponer de un Mapro. Esto se puede corroborar en las debilidades que se listaban en el Plan Operativo Institucional (2013) del Minjus (2013e): «[...] No existe un Manual de Procesos que permita alinear las funciones al cumplimiento de los objetivos institucionales y por otro lado proponer propuestas de mejoras al proceso para contribuir con la eficiencia y entregar servicios de mejor calidad». Similar comportamiento se tiene para el resto de los proyectos ejecutados en el año 2015 en adelante.

Se revisó el Mapro del año 2014, específicamente el To Be de Secretaria General/Oficina General de Administración (BDO 2014). Para la actividad ejecución de proyectos de inversión pública (tabla Asmes), se contabilizaron un total de 192 tareas, teniendo como áreas de interacción y/o externos Oficina General de Administración, Oficina de Programación e Inversiones (hoy OPMI), Oficina de Presupuesto, Oficina de Abastecimiento, y Consultor. El tiempo total considerado desde la viabilidad del proyecto hasta el cierre fue de 16.936 minutos que, transformados a días serían 35⁴⁴, teniendo en cuenta que los tiempos solo obedecen a los trámites internos de la entidad. A ello se suma que el Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos (MGPP)⁴⁵ de la Oficina de Abastecimientos recién fue aprobado en el 2017 (Minjus 2017d). Visto el portal web del Minjus (s.f.a), solo ocho oficinas disponían de su MGPP.

Lo descrito anteriormente ha sido reforzado con la opinión de un experto en diseño de procesos⁴⁶:

- «[...] Los Mapro, no son estáticos, estos van a ir evolucionando en función a la visión de la entidad, como hacer las cosas».

⁴⁴ Asumiendo el horario laboral de ocho horas por día.

⁴⁵ Véase Resolución Ministerial N°0295-2017-JUS, de 09 de noviembre de 2017, cuarto párrafo: «MGPP es un documento que contiene la descripción del proceso de nivel 0 desagregado hasta el nivel N, cuyo objetivo es estandarizar en un documento descriptivo y detallado las acciones que realiza una entidad. El MGPP tiene carácter instructivo e informativo y debe garantizar la comprensión de todos los involucrados en determinados procesos, así como facilitar la adaptación de nuevos trabajadores para el desarrollo de sus funciones. Por lo cual, se deberá elaborar un MGPP por cada proceso de nivel 0 identificado en el Mapro de la entidad» (Minjus, 2017d).

⁴⁶ Luis De La Flor Sáenz, ingeniero industrial de profesión, cuenta con más de 18 años de experiencia en el sector público y privado, así como 18 años en tema de procesos para el sector público y privado, en las entidades como Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio del Interior, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Programa Modernización del Sistema de Administración de Justicia (ACCEDE-Minjus), Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras. Fecha de entrevista: 01 de octubre de 2018.

- «[...] No solo basta con tener un Mapro (ello ilustra la visión general), sino debería ir acompañado de su MGPP (detalla de manera específica las acciones que realiza una entidad)».
- «[...] Existe una falencia en las entidades públicas para realizar la fase de inducción al personal nuevo que se contrata para sus procesos».

A continuación, se analizan las fases realizadas para la ejecución del proyecto según sus componentes, con sus respectivos tiempos. Para ello se solicitó información en marco de la Ley de Transparencia al Minjus, con respecto al expediente de contrataciones para los 15 PI.

Para un mejor análisis se ha separado, según componentes del PI (equipamiento informático; mobiliario; vehículo; y capacitación), según orden como se ha iniciado la ejecución. No se consideró el componente acondicionamiento debido a que en el tiempo que delimitado para el análisis (2012-2016) no se había ejecutado aun dicho componente. Asimismo, el ítem 4 de la tabla Resolución Secretaría General autorizando ejecución de proyecto solo se consideró en el componente equipamiento informático mas no para el resto, toda vez que el documento autoriza la elaboración de los estudios definitivos y ejecución de todo el proyecto.

- **Componente equipamiento informático.** El tiempo mínimo, promedio y máximo fue de 301, 313, y 335 días, respectivamente, para la adquisición de los bienes. El promedio de ejecución física acumulado fue 70%, lo que indica que hay un 30% pendiente de ejecución.
- **Componente mobiliario.** Tiempo mínimo, promedio y máximo fue de 190, 228, y 282 días en total. El promedio de ejecución física acumulado fue 57%, lo que quiere decir que aún está pendiente de ejecución un 43%.
- **Componente vehículo.** Tiempo mínimo, promedio y máximo fue de 144, 207, 279 días en total. El promedio de ejecución física acumulado fue del 62%, lo que quiere decir que aún está pendiente de ejecución un 38%.
- **Componente capacitación.** Tiempo mínimo, promedio y máximo fue de 76, 86, 121 días en total. El promedio de ejecución física acumulado fue del 62%, lo que quiere decir que aún están pendiente de ejecución un 38%.

A través de una distribución proporcional según las fases, para el primer caso del componente equipamiento informático se pueden ver en el anexo 6 (tabla A) las actividades que demandaron mayor tiempo, que fueron dos principalmente: informe técnico para registro en fase de inversión con 85 días en promedio; y requerimiento de opinión técnica, con 63 días en promedio. La primera

se explica por la acumulación de varios proyectos para elaborar sus respectivos informes, así como por el limitado personal (solo se contaba con un especialista en SNIP); y el segundo caso se explica porque las solicitudes de pedido del área usuaria no llegan de manera correcta y esto se tiene que ordenar y agrupar. Además, la oficina tiene poco personal, lo que origina parte de la demora, que también se puede atribuir a la «[...] falta de coordinación entre unidades orgánicas» según lo indica en su POI del Minjus (2013e) como una de las debilidades de la entidad.

Con respecto al componente mobiliario, similar al anterior, las actividades que demandaron mayor tiempo son dos: las que están supeditadas a los tiempos según normativa de contrataciones; y las que están supeditadas al área usuaria. En este segundo caso sí se pueden mejorar los tiempos: requerimiento del área usuaria, opinión técnica, estudio de mercado, ingreso al plan anual de contrataciones. Aquí se repite el mismo comportamiento respecto a la adquisición de vehículos, y capacitación (como se muestra en la tabla del anexo 6).

Se puede concluir que los tiempos excesivos son básicamente por falta de planificación, según se pudo evidenciar en la entrevista realizada a la jefa de OPMI-Minjus⁴⁷: «[...] una mala planificación o nula planificación sí afecta a la ejecución de los proyectos, en específico los que hasta ahora tiene consigo la OGA-Minjus». La OGA-Minjus, recién a partir del año 2011 en adelante, empezó a formular y ejecutar proyectos, y el tiempo de retraso se explica por el proceso de aprendizaje de los actores que tienen que ver con la gestión de la inversión pública.

5.4 Alta rotación de personal directivo y/o clave

Otro de los factores hallados en las entrevistas realizadas a los expertos (el 50% de los entrevistados corroboró este factor) y en la documentación recabada, es la alta rotación de personal, que trae consigo un efecto negativo que es el retraso en la ejecución de los proyectos. Según Shepherd (2003), la reforma de la función pública es tan difícil en los países en desarrollo por las prácticas continuas de los grupos políticos de oponerse a la reforma con la finalidad de poder emplear a sus amigos y/o familiares de sus agrupaciones.

En una de las entrevistas⁴⁸ se pudo constatar que esta rotación trae efectos negativos en la fase de ejecución: «[...] un cambio de autoridad trae consigo cambio de gente que muchas veces vienen con nuevos criterios a querer cambiar todo lo avanzado [...] todo lo avanzado vuelve a foja cero,

⁴⁷ Entrevista realizada el 14 de septiembre de 2018.

⁴⁸ Entrevista realizada a la Coordinadora General Administrativa – Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (DGDPAJ), el 19 de septiembre de 2018.

como te digo por los nuevos criterios o lineamientos que realiza por efecto de cambio de personas». De igual forma se indica en el POI del Minjus (2013e) como una debilidad: «[...] alta rotación de colaboradores, percepción de bajo clima laboral».

Asimismo, en un documento de trabajo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir 2015), se refiere que el problema central del segmento directivo es la «[...] insuficiencia de recursos humanos con las competencias necesarias para gestionar las entidades públicas del Estado. Las causas principales de ese problema son las mismas causas que se le increpan a los modelos de dirección pública ‘politizados’ o de designación por confianza como se le conoce en nuestro país [...] Este modelo politizado de dirección ha generado problemas endémicos en el segmento directivo del Estado, los cuales han impedido históricamente la continuidad de las políticas, el desarrollo y la competitividad en el país. Tampoco ha permitido la evaluación de resultados en beneficio de la población y la inversión pública».

5.4.1 Variable explicativa de nivel 2: excesivo cambio de autoridades en el sector (ministro)

Para determinar esta variable se ha considerado la opinión de los expertos, y se ha extraído información secundaria de la web del Minjus, buscador de normas legales, donde se pueden apreciar las resoluciones ministeriales de designación de los funcionarios, principalmente los que interactúan en la gestión de la inversión pública. Aunque el análisis corresponde al periodo 2012-2016, se ha considerado hasta el 2018 para ver si el problema persiste. La información analizada se resume en el anexo 7. Así, en casi ocho años, se ha tenido en total 10 ministros, con un tiempo promedio de mandato de nueve meses cada uno. Cada gestión nueva, así dure poco tiempo (tres meses), trae consigo cambio de funcionarios que tienen que ver con la gestión de la inversión pública. El funcionario que más rotación ha tenido es el de Secretario General: durante el tiempo analizado han pasado 13 funcionarios, y el resto de los puestos han tenido 6,3 funcionarios.

Similar problemática se presentó en el año 2011 en el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) según se indica en Servir (2018): «[...] el promedio de permanencia de sus autoridades no pasaba los 8 meses, hecho que ocasionaba la interrupción de la gestión y la inestabilidad de los funcionarios y directivos y que perjudicaba la continuidad de las actividades emprendidas y los cambios de líneas de trabajo en pleno proceso de implementación». En una edición del diario El Comercio (Ganoza 2018) se hace referencia también a la duración promedio de los ministros en el Perú analizados desde el año 2001, quienes no han superado los 13 meses de gestión y, por su corta permanencia, se ven obligados a desarrollar agendas de corto plazo.

Por consiguiente, se puede concluir lo que evidenciaba uno de los entrevistados: esta alta rotación trae consigo retroceso, toda vez que todo funcionario nuevo que ingresa trata de empoderarse y muchas veces, de modificar todo lo actuado, y en estos casos lo avanzado vuelve a cero.

5.5 Malos proveedores contratistas

El 38% de los expertos atribuye este factor a la problemática de la ejecución de los proyectos. Como se menciona de la siguiente entrevista⁴⁹: «[...] Como te decía anteriormente, el principal problema es de malos proveedores [...], te comento que teníamos un proceso listo para la firma de contrato y cuando esta por suceder la Oficina General de Administración se percató que esta empresa había falseado los documentos, por consiguiente, se cayó todo el proceso, y como sabemos eso trae consigo iniciar de nuevo, traer a foja cero. Entonces, allí falló el filtro, la OGA debería hacer un buen filtro antes de, para no tener estos tipos de inconvenientes».

Otro caso relacionado a la materia se pudo constatar en la siguiente entrevista a un experto⁵⁰: «[...] para el caso del Ministerio de Defensa, tuvieron problemas durante el proceso de contrataciones, porque iban a adjudicar la adquisición de lanchas por una inversión aproximado de S/ 16.000.000, cuando lanzan el proceso el proveedor no fue muy serio y se lanzó al proceso por S/ 9.000.000, al final no se presentó para firmar el contrato, y uno como especialista se da cuenta que eso no es serio».

5.6.1 Variable explicativa de nivel 2: presentación de documentación falsa y/o inexacta en los procesos de contratación

Según el trabajo de investigación realizado por Eugendio *et al* (2017)⁵¹, las principales causales de infracción en los años 2013-2016 fueron tres: documentación falsa y/o inexacta; no mantener la oferta hasta la suscripción; y resolución de contrato, estos representaban más del 90% del total analizado; la causal documentación falsa y/o inexacta representaban el 44,7%.

De la información solicitada por la Ley de Transparencia sobre los 15 proyectos en ejecución del universo, se pudo constatar que tampoco escapan de esta problemática. Mediante Resolución

⁴⁹ Coordinadora General Administrativa de la Dirección General de Defensa Pública, Minjus.

⁵⁰ Sectorista de Proyectos Institucionales, Dirección General de Inversión Pública, MEF.

⁵¹ Trabajo de investigación que lleva por título: “Riesgo en las entidades públicas de contratar con proveedores no calificados por la presentación de documentación falsa” (Eugendio *et al.*, 2013).

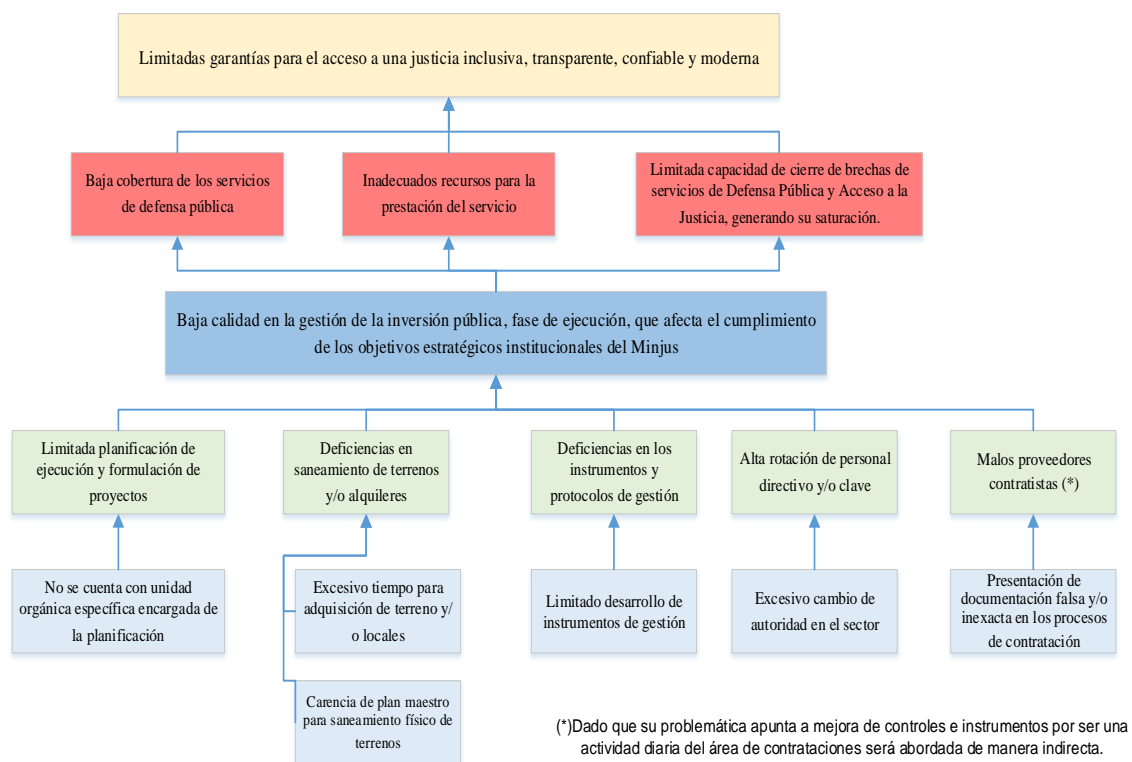
Ministerial N°0309-2017-JUS, de fecha 27 de noviembre de 2017 (Minjus 2917e), se resuelve declarar la nulidad del Contrato N°92-2017-JUS, esto para el servicio de ejecución de adecuación de sedes del proyecto de inversión Mejoramiento del servicio de Defensa Pública para la aplicación del CPP en crimen organizado en la Dirección Distrital de Lima, provincia de Lima, departamento de Lima, de código SNIP N°302905. La razón de la nulidad es porque la empresa contratista adulteró la fecha de emisión en la copia de la vigencia poder para sus intereses propios. Cabe precisar que de los 15 proyectos solo en uno se encontró esta problemática. Por lo expuesto, se concluye que la presentación de documentos falsos y/o inexactos trae consigo pérdidas de tiempo del propio proceso de contratación hasta antes de la firma de contrato, y posterior a ello, por los procesos disciplinarios a los que será sometido el proveedor ante el Tribunal de Contrataciones del Estado.

Capítulo VI. Propuesta de mejora de la gestión de la inversión pública

La propuesta se centra en analizar la causalidad para proponer objetivos que permitan enfrentar el problema de la capacidad de gestionar la ejecución de inversiones de la OGA-Minjus (para dichos fines nos apoyaremos en la metodología del Marco Lógico).

1. Análisis de las causas, el problema central y los efectos

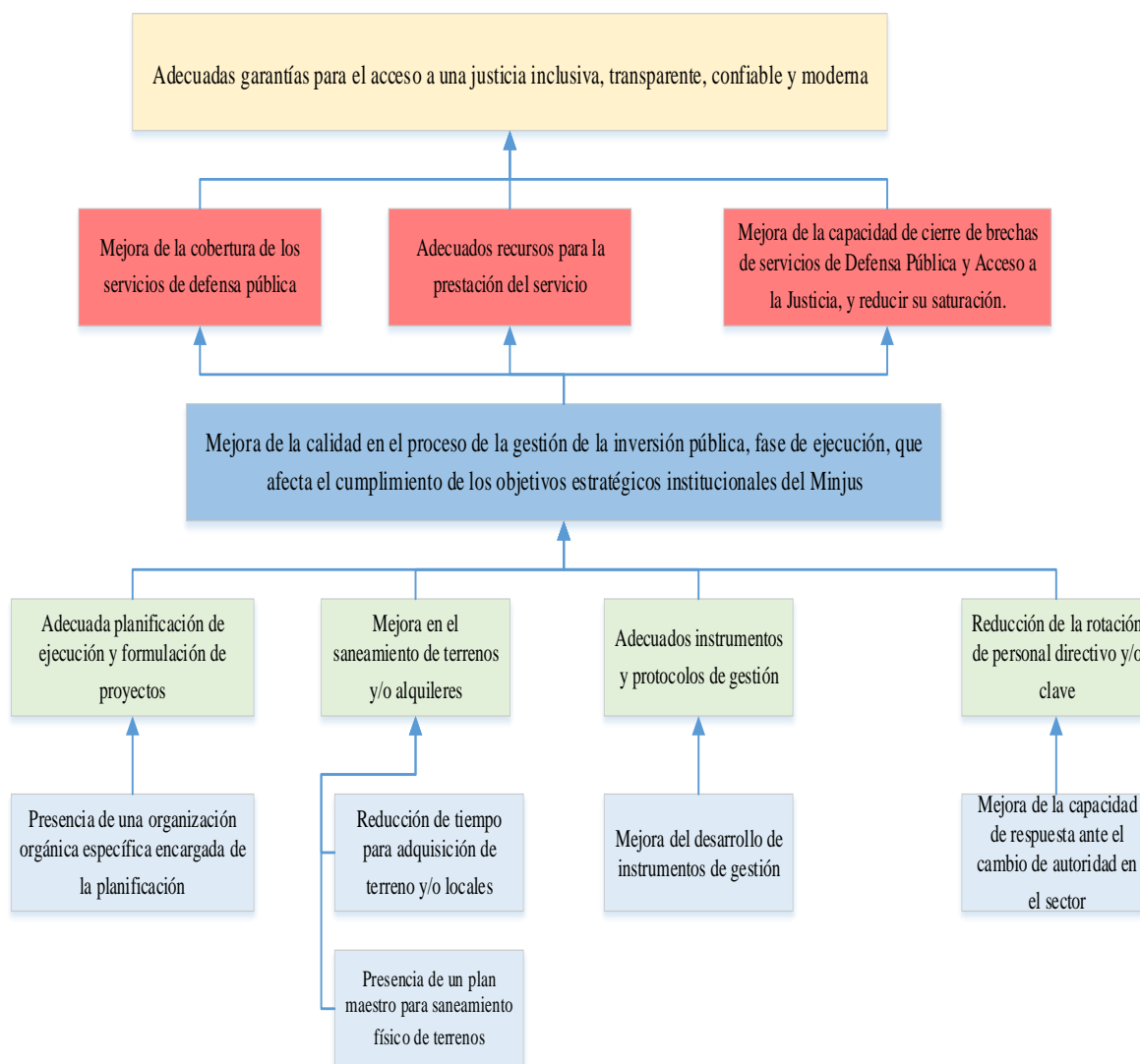
Gráfico 8. Árbol de causas, problema y efectos



Fuente: Elaboración propia, 2018

2. Análisis de los medios, objetivo y fines

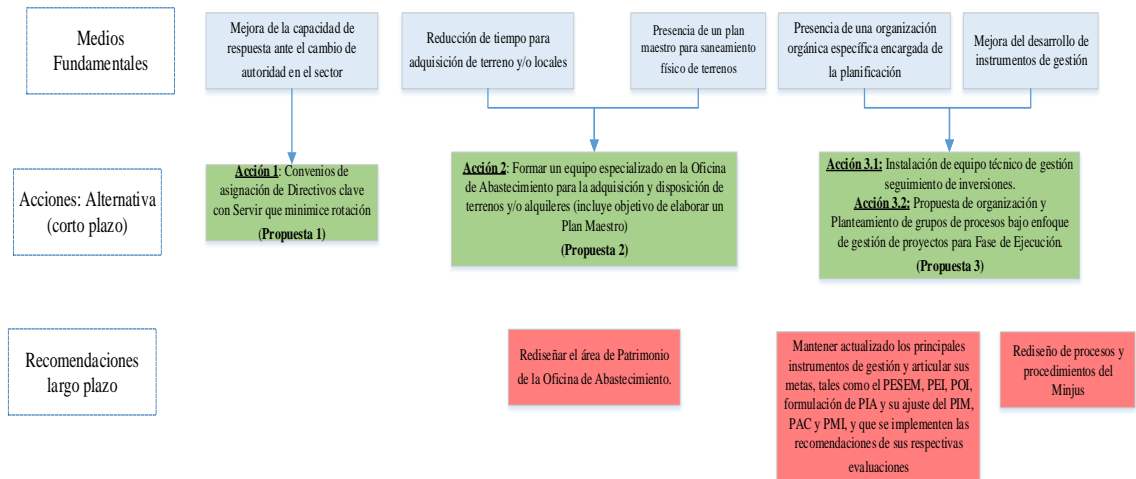
Gráfico 9. Árbol de medios, objetivo y fines



Fuente: Elaboración propia, 2018.

3. Alternativa propuesta de mejora: en el corto plazo y recomendaciones para el mediano plazo

Gráfico 10. Árbol de medios, y acciones



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- Los autores de la presente investigación conocen la importancia que tiene la inversión pública y privada como motor para el desarrollo económico y social, un instrumento de política fiscal clave durante los últimos años, y más aún si se consideran los resultados que ha traído consigo, como se puede evidenciar en varios estudios como la Memoria de la Inversión Pública (MEF 2014a:16), donde se aprecian los logros relevantes (1999-2008) en la mejora de indicadores de acceso a servicio público, como por ejemplo correlación entre inversión pública y el indicador de parto asistido, asimismo entre tasas de conclusión secundaria y comprensión lectora. Similar resultado se puede apreciar en el documento Memoria de la Inversión Pública (MEF-DGIP 2016), en los años analizados 2011-2014, mejoras en los indicadores de resultado de salud (nivel de parto con asistencia especializada, desnutrición crónica infantil, acceso a servicios de salud, otros), mejora en los indicadores de resultado de educación (comprensión lectora y matemática), por citar algunos ejemplos.
- El nivel de gasto de inversión promedio a nivel de gobierno nacional en los años 2011-2016 fue del 82,7%, y para el sector Justicia fue del 55,1%. Desagregado el sector Justicia según unidad ejecutora, se tiene el caso de la OGA-Minjus, que es la unidad de análisis de la presente investigación, cuyo gasto de inversión fue en promedio 13,6%, inferior al promedio del sector Justicia, y más aún a nivel de gobierno nacional.
- En el trabajo de investigación se evidencian las variables consideradas para determinar la baja calidad en la gestión de la inversión pública, siendo estas tiempo, costo y alcance. Con respecto a la primera variable, los proyectos analizados han superado el tiempo programado de ejecución, pasando de nueve meses a más de cuatro años en promedio; con respecto a la segunda variable, se muestra un monto incremental del 5% en total comparado entre monto de inversión viable e inversión modificado; y con respecto al alcance, a la fecha llevan una ejecución física un poco más del 50%.
- Producto del análisis realizado tanto de la documentación solicitada para los 15 proyectos de inversión como de las entrevistas a expertos en gestión de inversión pública, se pudieron determinar los factores que inciden en la baja calidad en la gestión de la inversión pública que afectan el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales del Minjus y estos a su vez a los objetivos estratégicos del sector Justicia, siendo cinco estos factores: limitada planificación y formulación de los proyectos; deficiencias en saneamiento físico de terreno

y/o alquiler de local; deficiencias en los instrumentos y protocolos de gestión; alta rotación de personal directivo y/o clave; malos proveedores contratistas.

- Con el presente trabajo se plantea una propuesta de mejora de la gestión de la inversión pública – fase de ejecución. Para ello el factor imprescindible y/o medular es el personal, para lo cual se propone realizar cambios a través del reclutamiento de profesionales del Servicio Civil (Servir), esto se contrastó con evidencias de Chile donde sí ha funcionado. También se propone la conformación de un equipo multidisciplinario en la Oficina de Abastecimientos para ver el tema del saneamiento físico legal de los terrenos y/o locales alquilados y, por último, la mejora de la organización y gestión para la ejecución de inversiones, tomando como referencia las buenas prácticas en gestión de proyectos.

2. Recomendaciones

- Se recomienda a la Secretaría General del Minjus considerar el presente trabajo para poder implementarlo, toda vez que permitirá mejorar la gestión de la inversión pública, alineado con los objetivos estratégicos del sector.
- El trabajo de investigación ha abierto varios campos que serán materia de análisis individualizados en futuros trabajos de investigación como, por ejemplo, la alta rotación de personal, y las deficiencias en el saneamiento físico de terreno y/o locales alquilados.

Bibliografía

Aldunate, G. (2005). *Gestión de la ejecución de proyectos públicos Organización y planificación de la ejecución*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. [PDF]. Fecha de consulta: 09/09/2018. Disponible en: <<https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/28747/Gestion%20de%20la%20ejec%20de%20Proy.pdf>>.

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN). (2015). *Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 - 2025*. Lima: AFIN. [PDF]. Octubre 2015. Fecha de consulta: 23/10/2018. Disponible en: <http://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/02ffe-afin-estudio-plan-nacional-de-infraestructura-2016-2025-documento-politica-de-financiamiento.pdf>.

Ausejo, F. (2009). “Presupuesto por Resultados, Ministerio de Justicia 2009”. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/PE0012_Vigencia_DDHH.pdf>.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). (2015). *Documento de trabajo N°1-2015. Marco conceptual del grupo de directivos públicos de servicio civil peruano*. Lima: Servir. [En línea]. Fecha de consulta: 02/10/2018. Disponible en: <https://storage.servir.gob.pe//servicio-civil/documento_de_trabajo_nro_1_2015_servir.pdf>.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). (2016). *Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. Lima: Servir. [En línea]. Fecha de consulta: 02/10/2018. Disponible en: <<https://www.servir.gob.pe/gerencia-publica/publicaciones-gp/>>.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). (2018). *Profesionalizando el servicio civil. Reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina*. Lima: Servir. [En línea]. Fecha de consulta: 02/10/2018. Disponible en: <<https://storage.servir.gob.pe//publicaciones-gp/Libro-Profesionalizando-El-Servicio-Civil-julio-2018.pdf>>.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). (s.f.). “Perfiles específicos del Cuerpo de Gerentes Públicos por puesto tipo”. En: *servir.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 02/10/2018. Disponible en: <<https://www.servir.gob.pe/gerencia-publica/gerentes-publicos/perfiles/perfiles-especificos-del-cuerpo-de-gerentes-publicos-por-puesto-tipo/>>.

BDO. (2014). “Consultoría para el desarrollo del Manual de Procesos y Procedimientos - Mapro del Minjus. Sexto Entregable: Propuesta de Alternativas de Rediseño de Procesos. Área: SG I Oficina General de Administración”. En: *sistemas3.minjus.gob.pe*. [PDF]. 02 de abril de 2013.

Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <<http://sistemas3.minjus.gob.pe/mapro/OFICINA-GENERAL-DE-ADMINISTRACION/ORGANOS-DE-APOYO-SG.pdf>>.

Cámara Colombiana de la Infraestructura. (2010). “Los factores que afectan el buen desarrollo de las obras en el país”. En: infraestructura.org.co. [PDF]. Fecha de consulta: 10/09/2018. Disponible en: <<https://www.infraestructura.org.co/nuevapagweb/presentaciones/2010/FACTORES%20ATRASOS%20OBRAS-4%20de%20feb%202010.pdf>>.

Cartes, F. (2015). “Innovación y Buenas Prácticas de la Gestión de la Inversión Pública en Chile”. En: mef.gob.pe. [PDF]. Julio de 2017. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/eventos-taller/SEMINARIO_INTERNACIONAL/files/07Julio/1-Innovacion-y-buenas-practicas-de-la-gestion-de-la-Inversion-Publica-Chile_Fernando-Cartes.pdf>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (2011). *El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Lima: Ceplan. [PDF]. Febrero 2011. Fecha de consulta: 18/10/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (2018). *Guía de Políticas Nacionales*. Lima: Ceplan. [PDF]. Septiembre 2018. Fecha de consulta: 18/10/2018. Disponible en: <<https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>>.

Congreso Constituyente Democrático (s.f.). “Constitución Política del Perú”. En: congreso.gob.pe. [PDF]. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>.

Congreso de la República. (2011). “Ley N°29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”. En: oas.org. [PDF]. Fecha de consulta: 21/10/2018. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_30_ley_29809.pdf>.

Congreso de la República. (2013). “Ley N°30077, Ley contra el crimen organizado”. En: busquedas.elperuano.pe. [En línea]. 20 de agosto de 2013. Fecha de consulta: 09/09/2018. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-contra-el-crimen-organizado-ley-n-30077-976948-1/>>.

Durán, E. (2016). “Dirección General de Inversión Pública”. En: cepal.org. [PDF]. Abril 2016. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/55281/PERU_Eloy_Duran.pdf>.

Ortegón, E; Pacheco, J; Prieto, A. (2005). “Metodología del marco lógico, para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”. [PDF]. Santiago de Chile, Ilpes-Cepal. Julio 2005. Fecha de consulta: 02/10/2018. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf>.

Eugendio, K; Ireijo, C; y Ponce, C. (2017). “Riesgos en las entidades públicas de contratar con proveedores no calificados por la presentación de documentación falsa”. Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Gestión Pública. Lima: Universidad del Pacífico. [En línea]. Fecha de consulta: 25/09/2018. Disponible en: <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1939/Karina_Tesis_maestria_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Ganoza, C. (2018). “El BCR de las APP, por Carlos Ganoza”. En: *elcomercio.pe*. [En línea]. 23 de octubre de 2018. Fecha de consulta: 02/10/2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/amp/economia/opinion/bcr-app-carlos-ganoza-noticia-570343?__twitter_impression=true>.

García López, R., y García Moreno, M. (2010). *La Gestión para resultados en el desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Segunda edición. Washington: BID. [En línea]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=25160>>.

Gordo, E; Potes, J; y Vargas, J. (2017). “Factores que ocasionan retraso en obras civiles en Empresas Publicas de Neiva”. Trabajo de grado para optar el título de especialista en Auditoría de Proyectos. Bucaramanga: Universidad de Santo Tomas-Sede Florida Blanca. En: *repository.usta.edu.co*. [PDF]. Fecha de consulta: 09/09/2018. Disponible en: <<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/10740/Johana%20Potes-2017.pdf?sequence=1>>.

Gutiérrez, G. (2015). “Las diferencias entre un profesional Junior, Semi Senior y Senior”. En: *es.linkedin.com*. [En línea]. 23 de marzo de 2015. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://es.linkedin.com/pulse/las-diferencias-entre-un-profesional-junior-semi-y-gutierrez-acu%C3%B1a>>.

Hermoza, M. (09 de mayo de 2018). Correo electrónico.

Hernández, R.; Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta edición. México: McGraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. DE C.V. [PDF]. Fecha de consulta: 10/10/2018. Disponible en: <<http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>>.

Invierte.pe. (2018). “Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI)”. En: *ofi5.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 05/09/2018. Disponible en: <<https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/>>.

Invierte.pe. (s.f.). “Banco de Inversiones. Consulta Avanzada de Inversiones”. En: *ofi5.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 21/10/2018. Disponible en: <<https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/consultaPublica/consultaAvanzada>>.

Lira, L. (2013). “Impacto del sistema de alta dirección pública (SADP) en la gestión hospitalaria. Un análisis empírico”. En: *Estudios Públicos*. 131, invierno 2013. [En línea]. Fecha de consulta: 11/10/2018. Disponible en: <<https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=6cfb1f32-8b11-40dd-a5de-c0e7de0b9ec7>>.

Máttar, J. (2015). “Seminario internacional. Las mejores prácticas e innovación de los SNIP en el mundo y el crecimiento económico. Inversión pública: contribución al crecimiento, productividad y competitividad”. Lima, Ilpes-Cepal. [PDF]. 06 de julio de 2015. Fecha de consulta: 11/10/2018. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/eventos-taller/SEMINARIO_INTERNACIONAL/files/06Julio/1-Inversion-publica-y-su-contribucion-al-crecimiento-economico_Jorge-Mattar.pdf>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Dirección General de Inversión Pública (DGIP). (2016). *Memoria de la Inversión Pública 2015*. Lima: MEF. [PDF]. Febrero 2016. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2016/jun/Memoria_SNIP_2015.pdf>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2010). “Resolución Directoral N°001-2010-EF-68.01, Aprueban los Instrumentos Metodológicos para la evaluación de las declaratorias de viabilidad otorgadas en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/10/2018. Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/es/aprueban-instrumentos-metodologicos-para-la-evaluacion-de-las-declaratorias-de-viabilidad-otorgadas-en-el-marco-del-sistema-nacional-de-inversion-publica/7297-r-d-n-001-2010-ef-68-01-1/file>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2011a). “Directiva N°001-2011-EF-68.01, Aprueba Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/a2012/dic/3erDirectivaGeneraldelSNIP2011.pdf>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2011b). “Resolución Directoral N°003-2011-EF/68.01, Aprueba Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública”. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. 09 de abril de 2011. Fecha de consulta: 21/10/2018. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/2015/Directiva_General%20del_SNIP_actualizada_por_RD_004_2015_EF_publicada_09_04_2015.pdf>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2012a). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 240009”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=240009>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014a). *Memoria de la Inversión Pública*. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/informes/Ministerio_MEF_2014_Final_19-08-2015.pdf>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014b). “Decreto Supremo N°230-2014-EF, Autorizan Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 a favor de los pliegos Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior y Ministerio Público”. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 07/10/2018. Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/decretos-supremos/11717-decreto-supremo-n-230-2014-ef-1/file>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014c). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 303015”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=303015>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014d). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 302905”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=302905>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014e). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 302980”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en:

<<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=302980>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014f). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 303004”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=303004>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014g). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 302909”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=302909>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014h). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 303021”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=303021>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014i). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 302907”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=302907>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014j). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 303010”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=303010>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015a). “Resolución Directoral N°004-2015-EF/63.01, Modifican el literal c) del numeral 5.3 del artículo 5 y el artículo 22 de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N°003-2011-EF/68.01”. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. 09 de abril de 2015. Fecha de consulta: 21/10/2018. Disponible en:

<https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/2015/RD_004_2015_EF_63_01.pdf>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015b). “Decreto Supremo N°045-2015-EF, Autorizan Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015 a favor de los pliegos Tribunal Constitucional, Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior y Ministerio Público”. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 07/10/2018. Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/en/por-instrumento/decreto-supremo/12433-decreto-supremo-n-045-2015-ef/file>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015c). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 333782”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=333782>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015d). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 333769”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=333769>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015e). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 333723”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=333723>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015f). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 333783”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=333783>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2016a). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 364622”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <<https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=364622>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2016b). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 354147”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <https://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=354147>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017a). “Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021”. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. 23 de agosto de 2017. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2018_2021.pdf.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017b). “Directiva N°002-2017-EF/63.01, Directiva para la Formulación y Evaluación en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/directivas/15870-directiva-n-002-2017-ef-63-01/file>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017c). “Directiva N°003-2017-EF/63.01, Directiva para la ejecución de Inversiones Públicas en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones”. [En línea]. En: *mef.gob.pe*. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/directivas/16430-directiva-n-003-2017-ef-63-01/file>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (s.f.a). “Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>.

Ministerio de Justicia (Minjus) - Oficina de Programación Multianual de Inversiones. (20 de agosto de 2018). Correo electrónico.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) - Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (DGDPAJ). (s.f.a). “Directorio Nacional”. En: *minjus.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 21/10/2018. Disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/defensapublica/interna.php?comando=10>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) - Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (DGDPAJ). (s.f.b). “¿A quién servimos?”. En: *minjus.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 21/10/2018. Disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/defensapublica/interna.php?comando=101>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2012). “Decreto Supremo N°011-2012-JUS. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”.

En: *sistemas3.minjus.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 26/09/2018. Disponible en: <http://sistemas3.minjus.gob.pe/transparencia/ROF%20MINJUS.pdf>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2013a). “Resolución Ministerial N°0069-2013-JUS. Plan Estratégico Institucional 2013-2017”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 18/10/2018. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-plan-estrategico-institucional-pe-2013-2017-resolucion-ministerial-n-0069-2013-jus-913121-1/>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2013b). “Resolución Ministerial N°0013-2013-jus, Modifican el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 26/09/2018. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-el-reglamento-de-organizacion-y-funciones-del-mini-resolucion-ministerial-n-0013-2013-jus-888392-1/>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2013c). “Resolución Ministerial N°0054-2013-JUS, Conforman el Comité de Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública del Sector Justicia y Derechos Humanos”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 07 de marzo de 2013. Fecha de consulta: 18/10/2018. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/conforman-el-comite-de-seguimiento-de-proyectos-de-inversion-resolucion-ministerial-n-0054-2013-jus-908717-2/>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2013d). “Decreto Supremo N°004-2013-PCM, Aprueban la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”. En: *sgp.pcm.gob.pe*. [PDF]. 09 de enero de 2013. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2013e). “Resolución Ministerial N°0091-2013-JUS, aprueba el Plan Operativo Institucional (2013) del Minjus”. En: *minjus.gob.pe*. [PDF]. 02 de abril de 2013. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/normatividad/RM-0091-2013-JUS.pdf>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2015). “Resolución Ministerial N°0054-2015-JUS. Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021”. En: *peru.gob.pe*. [PDF]. 30 de marzo de 2015. Fecha de consulta: 18/10/2018. Disponible en: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/183/PLAN_183_2016_PESEM-2015-2021_RM-054-2015-JUS-1-15.PDF.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2016). “Resolución Ministerial N°213-2016-JUS, se aprobó el mapa de procesos del Minjus”. En: *minjus.gob.pe*. [PDF]. 27 de julio de 2016. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/04/RM-213-2016-JUS.pdf>>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2017a). “Resolución Ministerial N°261-2017-JUS. Aprobación de la segunda modificación al Programa Multianual de Inversiones del Sector Justicia y Derechos Humanos para el año 2018-2020”. En: *bnlvisor.minjus.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 23/10/2018. Disponible en: <<https://bnlvisor.minjus.gob.pe/share/s/BKtd3bWhRDCoYrjGe79xUw>>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2017b). “Decreto Supremo N°013-2017-JUS, Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”. En: *bnlvisor.minjus.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 23/10/2018. Disponible en: <https://bnlvisor.minjus.gob.pe/share/s/1g7qNouXSKOPr1RGB_IpeA>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2017c). “Resolución Ministerial N°0153-2017-JUS”. 27 de junio de 2017. Documento impreso.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2017d). “Resolución Ministerial N°0295-2017-JUS, Aprobar el Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos del Proceso de Nivel 0: "Gestión de Abastecimiento"”. En: *minjus.gob.pe*. [PDF]. 09 de noviembre de 2017. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/RM-295-2017-JUS-apueban-MGPP-gestion-de-abastecimiento-09-11-2017.pdf>>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2018a). “Resolución Ministerial N°222-2018-JUS, se aprobó el mapa de procesos del Minjus”. En: *minjus.gob.pe*. [PDF]. 24 de mayo de 2018. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/RM-N%C2%B0222-2018-JUS_1-3.pdf>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (s.f.a). “Transparencia”. En: *sistemas3.minjus.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <<http://sistemas3.minjus.gob.pe/transparencia2/transparencia.htm>>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (s.f.b). “BNL. Buscador de Normas Legales”. En: *bnl.minjus.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 23/10/2018. Disponible en: <<https://bnl.minjus.gob.pe/bnl/public/busquedaMain.xhtml>>.

Moreno, A. (s.f.). “Seguimiento y Gestión de la Inversión Pública”. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en:

<http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/eventos-taller/CONVENCION-NACIONAL-OPI-19-Y-20-OCTUBRE-2015/DIA-1/PDF/DIRSE-Gesti%C3%B3n-Anthony_Moreno.pdf>.

Presidencia de la República. (2008). “Decreto Legislativo N°1024, Decreto Legislativo que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos”. En: *storage.servir.gob.pe*. [En línea]. 21 de junio de 2008. Fecha de consulta: 02/10/2018. Disponible en: <<https://storage.servir.gob.pe/lsc/normas-legales/DLeg%201024.pdf>>.

Presidencia de la República. (2016). “Decreto Legislativo N°1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N°27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. 01 de diciembre de 2016. Fecha de consulta: 18/10/2018. Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/temas/sistema-nacional-de-programacion-multianual-y-gestion-de-inversiones-invierte-pe/15836-decreto-legislativo-n-1252-1/file>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2011). *Hacia un modelo de asistencia técnica a gobiernos regional en gestión de la inversión pública. Sistematización de experiencias*. Lima: PCM-MEF.

Project Management Institute (PMI). (2006). *Government extension to the PMBOK guide. Third Edition*. USA: PMI.

Redacción Gestión. (2016). “Liberalización de predios: ¿qué impide la expropiación de áreas para proyectos de inversión?”. En: *gestion.pe*. [En línea]. 22 de noviembre de 2016. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <<https://gestion.pe/economia/liberalizacion-predios-impide-expropiacion-areas-proyectos-inversion-121351>>.

Redacción Gestión. (2017). “Esta es la propuesta del Gobierno para reducir a nueve meses la expropiación de terrenos”. En: *gestion.pe*. [En línea]. 29 de julio de 2017. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <<https://gestion.pe/economia/propuesta-gobierno-reducir-nueve-meses-expropiacion-terrenos-140505>>.

Redacción Gestión. (2018). “Solo uno de 17 ministerios ha invertido más del 50% de su presupuesto, pese a recortes”. En: *gestion.pe*. [PDF]. 01 de octubre de 2018. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <<https://gestion.pe/economia/17-ministerios-invertido-50-presupuesto-pese-recortes-245811>>.

Sánchez, W., y Galindo, H. (2013). “Multiplicadores Asimétricos del Gasto Público y de los Impuestos en el Perú”. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. Febrero 2013. Fecha de consulta: 11/10/2018.

Disponible en:
<https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Multiplicadores_Asimetricos_G_y_T_2802.pdf>.

Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: SGP-PCM. [PDF]. Fecha de consulta: 18/10/2018. Disponible en: <<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>>.

Shepherd, G. (2003). “Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?”. 11th International Anti-Corruption Conference. 25-28 de mayo de 2003. Seoul, República de Corea. Panel: Depoliticizing the Civil Service, Tuesday 27 May, 2003. En: *unpan1.un.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 11/10/2018. Disponible en: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010813.pdf>>.

Siles, R., y Mondelo, E. (2015). *Gestión de Proyectos de Desarrollo. Certificación Project Management Associate (PMA). Guía de Aprendizaje*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Indes). [PDF]. Fecha de consulta: 13/01/2018. Disponible en: <https://d37djvu3ytnwxt.cloudfront.net/assets/courseware/v1/6a7adfc9a3dd0dc83417451d9c872238/asset-v1:IDBx+IDB6x+3T2017+type@asset+block/Guia_Metodologia_PM4R-2017.pdf>.

Universidad del Pacífico. (2010). “Avances y desafíos para consolidar la competitividad y el bienestar de la población”. En: *mef.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 07/10/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/estudios_documentos/estudios/Estudio_Balance_de_la_Inversion_Publica.pdf>.

Von Hesse, M. (s.f.). “El boom de la inversión pública en el Perú: ¿existe la maldición de los recursos naturales?”. En: *congreso.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/10/2018. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/730D7D71C95B61AD0525782C0076571C/\\$FILE/InversionPublica-PolicyBrief.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/730D7D71C95B61AD0525782C0076571C/$FILE/InversionPublica-PolicyBrief.pdf)>.

Anexos

Anexo 1. Tiempos para viabilizar los estudios de preinversión (días), del pliego Minjus, 2012-2016

Años	PIP Menor (días calendarios)			Perfil (días calendarios)			Factibilidad (días calendarios)		
	Mínimo	Medio	Máximo	Mínimo	Medio	Máximo	Mínimo	Medio	Máximo
2012	5	5	5	-	-	-	-	-	-
2013	-	-	-	-	-	-	16	48	110
2014	0	1	1	-	-	-	-	-	-
2015*	20	23	25	-	-	-	-	-	-
2016	19	19	19	167	167	167	-	-	-
Promedio	11	12	12.5	167	167	167	16	48	110

(*) Según Resolución Directoral N°004-2015-EF/63.01, se tiene: perfil, 1,2 millones - 20 millones; factibilidad: >20 millones (MEF, 2015a).

Nota: Los datos utilizados son desde el registro en el banco de proyectos hasta su viabilidad.

Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 2. Diferenciación de la preinversión según montos de inversión

SNIP			Invierte.pe 4/		
Estudio de preinversión	Rango de inversión (S/) 1/	Rango de inversión (S/) 2/	Tipo de documento técnico	Rango de inversión (UIT)	Rango de inversión (S/) 3/
PIP menor	<= 1.200.000	<= 1.200.000	Ficha técnica simplificada	Hasta 750	3.112.500
Perfil	1.200.000 – 10.000.000	1.200.000 – 20.000.000	Ficha técnica estándar	Mayor a 750 y menor a 15.000*	> 3.112.500, y <62.250.000
			Perfil		
Factibilidad	>10.000.000	>20.000.000	Perfil	Mayor o igual a 15.000* y menor a 407.000	>= 62.250.000, y <1689.050.000
			Perfil reforzado	Mayor o igual a 407.000	>1689.050.000

(*) O según la línea de corte establecida por el Sector.

Fuente: 1/ Resolución Directoral N°003-2011-EF-68.01 (MEF, 2011b); 2/ Resolución Directoral N°004-2015-EF/63.01 (MEF, 2015a); 3/ valor de la UIT en el 2018: S/ 4.150,00; 4/ Directiva N°002-2017-EF/63.01 (MEF, 2017b).

Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 3. Minjus, según unidad ejecutora, y nivel de gasto de inversión, 2012-2016 (en porcentaje)

Unidad Ejecutora		2012	2013	2014	2015	2016	Prom.
OGA	Dev/PIA	3,4%	55,8%	4,9%	3,5%	0,2%	13,6%
	Dev/PIM	6,0%	91,0%	91,3%	91,7%	18,5%	59,7%
PMSAJ	Dev/PIA	s.d	29,8%	23,5%	49,2%	35,9%	34,6%
	Dev/PIM	38,4%	58,4%	50,0%	49,2%	42,8%	47,8%
INPE	Dev/PIA	73,8%	162,0%	111,0%	86,5%	66,1%	99,9%
	Dev/PIM	69,3%	76,2%	100,0%	99,6%	37,6%	76,6%
SUNARP	Dev/PIA	29,4%	33,8%	69,6%	497,6%	95,4%	145,2%
	Dev/PIM	19,6%	29,7%	61,6%	64,2%	46,4%	44,3%
Sector Justicia	Dev/PIA	66,1%	124,4%	36,8%	37,6%	10,2%	55,0%
	Dev/PIM	58,8%	72,0%	91,0%	88,5%	38,6%	69,8%
GN	Dev/PIA	74,7%	85,5%	86,0%	99,5%	62,3%	81,6%
	Dev/PIM	82,0%	81,2%	87,2%	89,5%	70,5%	82,1%

Nota: No se considera rubro sin producto, actividad, y estudio de preinversión.

Fuente: MEF, s.f.

Elaboración: Propia, 2018.

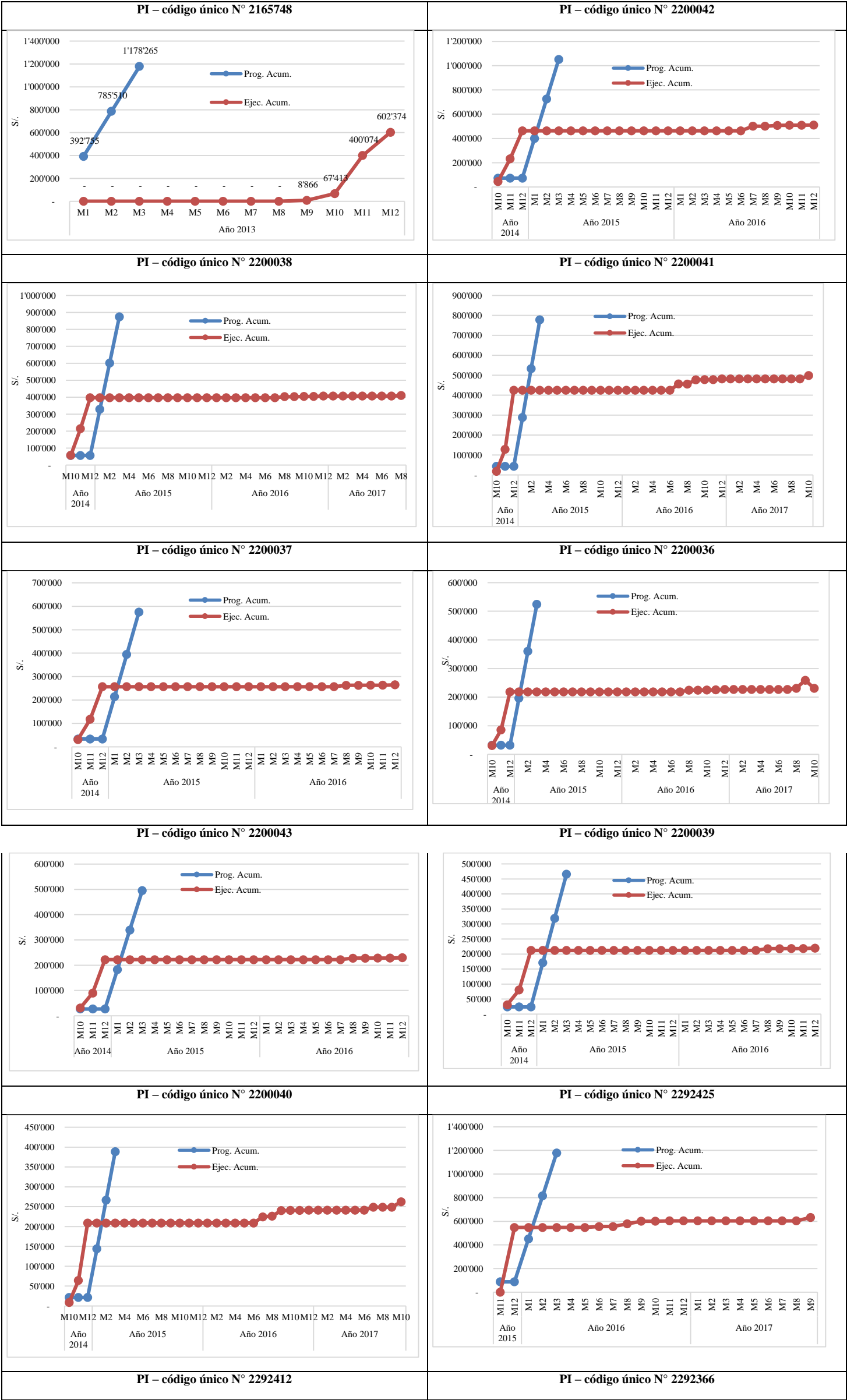
Anexo 4. Estado actual de la ejecución de los proyectos de la Unidad Ejecutora OGA-MINJUS 2012, mayo 2018

Año	Nº	Código Único	Nombre del proyecto	Monto viabilidad (S/) (A)	Inversión modificada (S/) (B)	Var. % (B/A)*100	2013		2014		2015		2016		2017		2018		Ejecución Acumulada (S/)	Pendiente por ejecutar (S/)	Ejecución programada (meses)1/	Ejecución real (meses)2/
							PIM	Dev.	PIM	Dev.	PIM	Dev.	PIM	Dev.	PIM	Dev.	PIM	Dev.				
2012	1	2165748	Instalación de las nuevas áreas orgánicas en el local institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en Lima Metropolitana.	1.178.265	1.204.270	2%	602.385	602.374									8		602.374	601.896	3	60
2014	2	2200042	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación CPP en crimen organizado en las direcciones distritales de Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Junín	1.050.920	1.052.784	0%			468.174	462.971			107.932	47.296	59.915	-	119.736	-	510.267	542.517	6	48
	3	2200038	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del CPP en crimen organizado en la dirección distrital Lima, provincia de Lima, departamento de Lima	873.944	734.692	-16%			397.839	397.387			368.902	9.05	217.475	4.248	110.779	-	410.685	324.007	6	48
	4	2200041	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del CPP en crimen organizado en las direcciones distritales de La Libertad, Piura, Tumbes y Sullana	777.746	804.202	3%			426.71	424.586			251.808	56.642	226.943	16.992			498.22	305.982	9	48
	5	2200037	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del CPP en crimen organizado en la dirección distrital de Lima Este, departamento de Lima	575.038	466.631	-19%			27.237	256.848			241.421	7.852	143.246	-	106.892	-	264.7	201.932	6	48
	6	2200036	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del CPP en crimen organizado en la dirección distrital Lima Norte, provincia de Lima, departamento de Lima	524.028	492.463	-6%			218.813	218.554			243.437	8.21	180.242	4.248			231.012	261.451	6	48
	7	2200043	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del CPP en crimen organizado en la dirección distrital Callao	495.106	455.995	-8%			225.354	222.178			205.597	7.71	175.372	-	50.734	-	229.888	226.107	6	48
	8	2200039	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del CPP en crimen organizado en la dirección distrital Lima Sur, provincia de Lima, departamento de Lima	466.088	549.874	18%			212.036	212.035			198.088	7.653	37.885	-	273.913	-	219.687	330.187	9	48
	9	2200040	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del CPP en crimen organizado en las direcciones distritales de Puno y Madre de Dios	388.873	494.098	27%			209.938	209.038			125.904	32.406	222.756	21			262.445	231.653	9	48
2015	10	2292425	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en la dirección distrital de Junín	1.178.516	1.322.689	12%					548.56	547.526	727.911	56.412	668.773	28.409			632.346	690.343	6	36
	11	2292412	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en la dirección distrital de Ayacucho	1.080.805	1.495.079	38%					502.61	502.605	656.859	44.094	881.204	-			546.7	948.379	6	36
	12	2292366	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en la dirección distrital de Apurímac	1.052.080	1.230.061	17%					439.74	439.733	698.363	42.489	657.242	26.1			508.322	721.739	6	36
	13	2292426	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en la dirección distrital de Huancavelica	847.928	1.009.985	19%					302.568	302.562	528.668	33.419	501.21	27.9			363.881	646.103	6	36
2016	14	2328259	Mejoramiento del servicio de asistencia legal y defensa de víctimas en las direcciones distritales de defensa pública y acceso a la justicia para el registro y atención prioritaria de víctimas de esterilizaciones forzadas	3.728.728	-	0%									-	-			-	-	6	0
	15	2316899	Mejoramiento del servicio de defensa pública para la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en la dirección distrital de Ventanilla	792.852	738.405	-7%											165.679	-	-	738.405	6	12

Nota: 1/ Banco de Proyectos. 2/ Se toma en cuenta el tiempo de ejecución a la fecha (hecho el corte a diciembre de 2017), como en el banco de inversiones aún no se encuentre ningún PIP cerrado se asume que aún se encuentra en ejecución. Para el año 2013 no existen PIP correspondiente al servicio identificado.

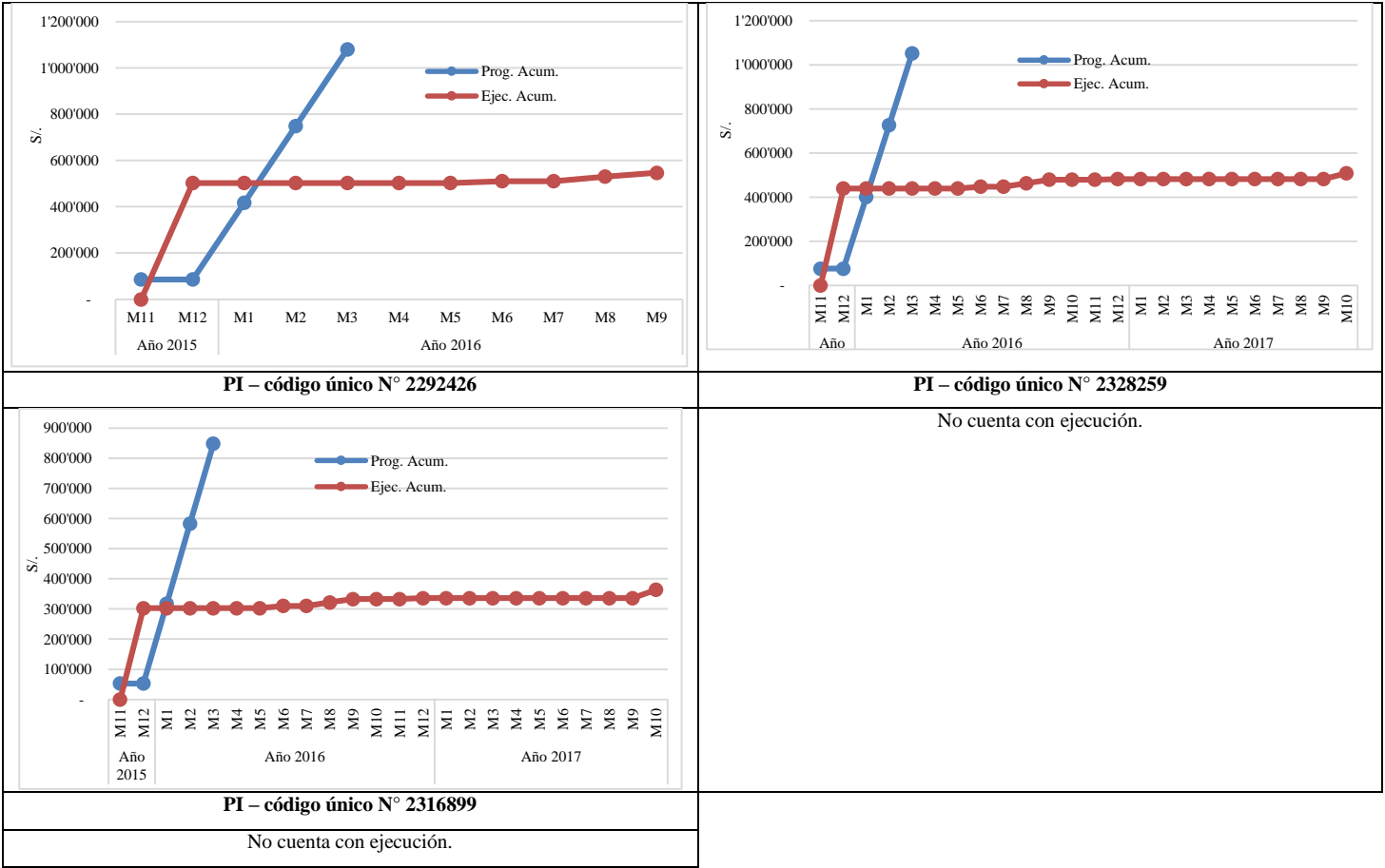
Fuente: Invierte.pe, s.f.; 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g, 2014h, 2014i, 2014j, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2016a, 2016b.
Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 5. Costos de inversión programados, acumulados y ejecutados, según proyecto de inversion (en soles)



Fuente: Fuente: Invierte.pe, s.f.; 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g, 2014h, 2014i, 2014j, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2016a, 2016b.
Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 5. Costo de inversión programado acumulado y real ejecutado, según proyecto de inversión (en soles) (continúa de la página anterior)



Fuente: Fuente: Invierte.pe, s.f.; 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g, 2014h, 2014i, 2014j, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2016a, 2016b.
Elaboración: Propia,.,2018.

Anexo 6. Items ejecutados según cartera de proyectos OGA-Minjus, según componentes

Tabla A. OGA-Minjus: desagregado de los ítems que se realizaron para la ejecución de proyectos, según componente (equipamiento informático), y tiempos (días)

N°	Ítem	Área y/o unidad orgánica dependiente	Objetivo (legal/ óptimo)	Plazo (días)			Distribución %	Desviación (respecto al plazo objetivo)
				Míni-mo	Prome-dio	Máxi-mo		
1	PIP viable (hito**)	OPI	...	...	...	...	...	...
2	Solicitud para autorización para elaboración ED y ejecución	OGA	1	1	3	6	1%	2
3	Opinión sobre autorización elaboración ED y ejecución	OPI	1	1	2	7	1%	1
4	Resolución Secretaría General autorizando ejecución de proyecto	Secretario General	1	1	3	9	1%	2
5	Requerimiento área usuaria equipamiento informático	DGDPAJ	1	1	1	3	0%	0
6	Requerimiento opinión técnica	OGA- Abasteci-mientos	30	63	63	63	20%	33
6	Opinión técnica equipos informáticos	OGTI	2	2	3	5	1%	1
7	Estudio de mercado (valor referencial)	OGA	5	5	5	5	2%	0
8	Certificación presupuestal	Dirección Presupuesto	2	2	5	7	2%	3
9	Ingreso de pedido al Plan Anual de Contrataciones	OGA	2	2	3	5	1%	1
10	Solicitud de registro al Banco de Inversiones		1	1	1	1	0%	0
11	Registro fase de inversión	OPI (hoy las UF)	1	1	1	1	0%	0
12	Proceso de selección	OGA	39	39	39	39	12%	0
13	Firma de contrato	OGA	7	23	23	23	7%	16
14	Ejecución	Empresa privada	46	46	46	46	15%	0
15	Informe técnico para registro fase de inversión	OGA	30	85	85	85	27%	55
16	Solicitud de registro al banco de inversiones	OGA	1	9	9	9	3%	8
17	Registro fase de inversión **	OPI (hoy las UF)	7	7	7	7	2%	0
18	Registro fase de inversión **	OGA	4	4	4	4	1%	0
19	Notificación para continuar con ejecución PIP a DGDPAJ		2	2	2	2	1%	0
20	Solicitud de continuidad de ejecución de PIP a OGPP	DGDPAJ	6	6	7	8	2%	1
Tiempo total (días)			189	301	313	335	100%	124

(**) Posterior al resultado de proceso de selección.
Fuente: Documentos proporcionados por el Minjus, de acuerdo con el pedido realizado por los investigadores (según Ley de Transparencia), para los 15 PIP (Documento de requerimiento del área usuaria, según tipo de bien o servicio; Informe del área de Contrataciones para iniciar el proceso de selección (según bien o servicio); Documento de conformación de comité de contrataciones; Acta de inicio del proceso de selección; Especificaciones técnicas, con su documento de aprobación (según área técnica y/o funcional); Términos de referencia, con su documento de aprobación (según área técnica y/o funcional); Documento de certificación presupuestal por tipo (bien o servicio); Documento de todos los estudios de mercado realizado (según bien o servicio); contratos suscritos (según bien o servicio); Productos presentados por el proveedor (según bien o servicio); Conformidades de pago por el área usuaria). Algunos ítems se han corroborado con un especialista del Área de Programación de la OGA-Minjus (consulta presencial realizada el 14 de septiembre de 2018).
Elaboración: Propia, 2018.

Tabla B. OGA-Minjus: desagregado de los ítems que se realizaron para la ejecución de proyectos, según componente (mobiliario), y tiempos (días)

N°	Ítem	Área y/o unidad orgánica dependiente	Objetivo (legal/ óptimo)	Plazo (días)			Distribución %	Desviación (respecto al plazo objetivo)
				Míni-mo	Prome-dio	Máxi-mo		
1	Requerimiento área usuaria mobiliario	DGDPAJ	30	30	45	60	20%	15
2	Requerimiento opinión técnica	OGA	1	1	2	3	1%	1
3	Opinión técnica mobiliarios	OGI	7	15	20	30	9%	13
4	Estudio de mercado (valor referencial)	OGA	15	15	20	30	9%	5
5	Certificación presupuestal	Dirección Presupuesto	2	2	5	7	2%	3
6	Ingreso de pedido al Plan Anual de Contrataciones	OPI (hoy las UF)	15	15	20	30	9%	5
7	Registro fase de inversión		4	4	6	7	3%	2
8	Proceso de selección	OGA	45	45	45	45	20%	0
9	Firma de contrato	OGA	3	3	5	10	2%	2
10	Ejecución	Empresa privada	60	60	60	60	26%	0
Tiempo total (días)			182	190	228	282	100%	46

Fuente: Documentos proporcionados por el Minjus, de acuerdo con el pedido realizado por los investigadores (según Ley de Transparencia), para los 15 PIP (Documento de requerimiento del área usuaria, según tipo de bien o servicio; Informe del área de Contrataciones para iniciar el proceso de selección (según bien o servicio); Documento de conformación de comité de contrataciones; Acta de inicio del proceso de selección; Especificaciones técnicas, con su documento de aprobación (según área técnica y/o funcional); Términos de referencia, con su documento de aprobación (según área técnica y/o funcional); Documento de certificación presupuestal por tipo (bien o servicio); Documento de todos los estudios de mercado realizado (según bien o servicio); contratos suscritos (según bien o servicio); Productos presentados por el proveedor (según bien o servicio); Conformidades de pago por el área usuaria). Algunos ítems se han corroborado con un especialista del Área de Programación de la OGA-Minjus (consulta presencial realizada el 14 de septiembre de 2018).
Elaboración: Propia, 2018.

Tabla C. OGA-Minjus: desagregado de los ítems que se realizaron para la ejecución de los proyectos, según componente (vehículo), y tiempos (días)

N°	Ítem	Área y/o unidad orgánica dependiente	Objetivo (legal/ óptimo)	Plazo (días)			Distribución %	Desviación (respecto al plazo objetivo)
				Mínimo	Promedio	Máximo		
1	Requerimiento área usuaria - vehículo	DGDPAJ	15	15	30	45	14%	15
2	Requerimiento opinión técnica	OGA	1	1	2	3	1%	1
3	Opinión técnica	OGI	7	15	20	30	10%	13
4	Estudio de mercado (valor referencial)	OGA	10	10	15	20	7%	5
5	Certificación presupuestal	Dirección Presupuesto	2	2	5	7	2%	3
6	Ingreso de pedido al Plan Anual de Contrataciones		15	15	20	30	10%	5
7	Registro fase de inversión	OPI (hoy las UF)	4	4	6	7	3%	2
8	Proceso de selección	OGA	45	45	53	60	26%	8
9	Firma de contrato	OGA	3	3	5	10	2%	2
10	Registro fase de inversión	OPI (hoy las UF)	4	4	6	7	3%	2
11	Ejecución	Empresa privada	30	30	45	60	22%	15

Fuente: Documentos proporcionados por el Minjus, de acuerdo con el pedido realizado por los investigadores (según Ley de Transparencia), para los 15 PIP (Documento de requerimiento del área usuaria, según tipo de bien o servicio; Informe del área de Contrataciones para iniciar el proceso de selección (según bien o servicio); Documento de conformación de comité de contrataciones; Acta de inicio del proceso de selección; Especificaciones técnicas, con su documento de aprobación (según área técnica y/o funcional); Términos de referencia, con su documento de aprobación (según área técnica y/o funcional); Documento de certificación presupuestal por tipo (bien o servicio); Documento de todos los estudios de mercado realizado (según bien o servicio); contratos suscritos (según bien o servicio); Productos presentados por el proveedor (según bien o servicio); Conformidades de pago por el área usuaria). Algunos ítems se han corroborado con un especialista del Área de Programación de la OGA-Minjus (consulta presencial realizada el 14 de septiembre de 2018).

Elaboración: Propia, 2018.

Tabla D. OGA-Minjus: desagregado de los ítems que se realizaron para la ejecución de los proyectos, según componente (capacitación), y tiempos (días)

N°	Ítem	Área y/o unidad orgánica dependiente	Objetivo (legal/ óptimo)	Plazo (días)			Distribución %	Desviación (respecto al plazo objetivo)
				Mínimo	Promedio	Máximo		
1	Requerimiento área usuaria - capacitación	DGDPAJ	1	1	2	3	2%	1
2	Estudio de mercado (valor referencial)	OGA	7	7	10	15	10%	3
3	Certificación presupuestal	Dirección Presupuesto	1	1	2	3	2%	1
4	Ingreso de pedido al Plan Anual de Contrataciones	OGA	15	15	20	30	21%	5
5	Informe técnico para registro banco de inversiones	OGA-UF	12	12	12	12	13%	0
6	Solicitud de registro al banco de inversiones	OGA	7	21	21	21	22%	14
7	Registro fase de inversión	OPI (hoy las UF)	4	4	6	7	6%	2
8	Proceso de selección/ Contratación directa	OGA	5	5	10	15	10%	5
9	Firma de contrato/Orden de servicio	OGA	1	1	2	3	2%	1
10	Registro fase de inversión	OPI (hoy las UF)	4	4	6	7	6%	2
11	Ejecución	Empresa privada/Consultor	5	5	5	5	5%	0
Tiempo total (días)			62	76	96	121	100%	34

Fuente: Documentos proporcionados por el Minjus, de acuerdo con el pedido realizado por los investigadores (según Ley de Transparencia), para los 15 PIP (Documento de requerimiento del área usuaria, según tipo de bien o servicio; Informe del área de Contrataciones para iniciar el proceso de selección (según bien o servicio); Documento de conformación de comité de contrataciones; Acta de inicio del proceso de selección; Especificaciones técnicas, con su documento de aprobación (según área técnica y/o funcional); Términos de referencia, con su documento de aprobación (según área técnica y/o funcional); Documento de certificación presupuestal por tipo (bien o servicio); Documento de todos los estudios de mercado realizado (según bien o servicio); contratos suscritos (según bien o servicio); Productos presentados por el proveedor (según bien o servicio); Conformidades de pago por el área usuaria). Algunos ítems se han corroborado con un especialista del Área de Programación de la OGA-Minjus (consulta presencial realizada el 14 de septiembre de 2018).

Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 7. Minjus: periodo de gestión de los ministros, según cantidad acumulado de funcionarios de línea en la gestión de la inversión pública, 2011-2018

Año	Periodo de gestión	Periodo		Ministro	Total, acumulado según número de funcionarios						
		Total (días)	Meses		SG.	Ppto.	OGA	Abast.	DGDPAJ	OGTI	OGI
2012	11 Dic 2011 - 23 Jul 2012	225	8	Juan Jiménez Mayor	3	3	1	1	...	...	...
2013	23 Jul 2012 - 14 May 2013	295	10	Eda Rivas Franchini	1	...	...	...	2	3	2
2015	15 May 2013 - 17 Feb 2015	643	21	Daniel Figallo Rivadeneyra	1	...	...	1	1	1	...
	17 Feb 2015 - 02 Abr 2015	44	1	Fredy Otárola Peñaranda	1	...	1	...	...	1	...
	02 Abr 2015 - 20 Oct 2015	201	7	Gustavo Adrianzén Olaya	2	1	...	1	1	1	1
2016	21 Oct 2015 - 28 Jul 2016	281	9	Aldo Vásquez Ríos	1	...	1	1	...	...	...
2017	28 Jul 2016 - 17 Set 2017	416	14	María Soledad Pérez Tello	1	1	1	1	1	1	1
2018	17 Set 2017 - 02 Abr 2018	197	7	Enrique Mendoza Ramírez	...	...	...	...	...	...	...
	02 Abr 2018 - 13 Jul 2018	102	3	Salvador Heresi Chicoma	2	1	1	1	1	...	1
	21 Jul 2018 - Actualidad	...	...	Vicente Zeballo Salinas	1	...	1	1	1	...	...1

Leyenda: SG, Secretaría General; Ppto, Oficina de Planeamiento y Presupuesto; OGA, Oficina General de Administración; Abast, Oficina de Abastecimiento; DGDPAJ, Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia; OGTI, Oficina General de Tecnología de Información; OGI, Oficina de Gestión de Inversiones.

Fuente: Minjus, s.f.b; hecha la consulta entre el 16 al 18 de setiembre de 2018.

Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 8. Relación de entrevistados y formato de entrevista

Parte A. Relación de entrevistados

- Para la presente investigación se han realizado entrevistas semiestructuradas. Vía correo electrónico se les proporcionó con anticipación la información relevante a los entrevistados sobre lo que se buscaba abordar en la entrevista, en base a ello se han formulado las preguntas.
- Las entrevistas sirvieron para complementar algunos aspectos de la investigación y del marco teórico; también para precisar los problemas y objetivos de la investigación.
- Los entrevistados han sido elegido teniendo en cuenta su conocimiento sobre la fase de ejecución de proyectos en el sector Justicia y/o son gestores de proyectos, así como su amplio conocimiento sobre la problemática planteada, rescatándose aquellos puntos divergentes o relevantes a juicio del entrevistador.
- Los entrevistados se listan a continuación:
 - Andrade Ortiz, Kenelma. Economista, especialista en proyectos de inversión en la Oficina General de Administración (OGA-Minjus), y ex evaluadora de proyectos de inversión pública en la Oficina de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (OPMI-Minjus). Cuenta con más de 6 años de experiencia en el sector público.
 - Bacigalupo Vásquez, Karla María. Abogada, especialista en contrataciones del estado, ha venido laborando en la Oficina de Abastecimiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como especialista legal en contrataciones, cuenta con más de 10 años de experiencia en el sector público, y más de 8 años en la especialidad.
 - Eufracio León, Darwin. Ingeniero economista, consultor senior en gestión de proyectos con más de 18 años de experiencia profesional, en diversas entidades del sector público como BID, MEF, MININTER, entre otros.
 - Gaviño Masías, Karla Mónica. Abogada, profesora de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, ex directora de la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, actualmente como en el cargo de asesora del despacho ministerial de la entidad citado, viene laborando más de 11 años en la entidad, y cuenta con 14 años de experiencia en el sector público.
 - Espinoza Eyzaguirre, Patricia. Abogada, viene laborando como coordinadora general administrativa de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Lleva laborando en la entidad 18 años, el mismo tiempo en el sector público.
 - Mejilla Torres, Kelly. Ingeniera economista responsable de la Oficina de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (OPMI-Minjus). En la entidad lleva 6,5 años, el mismo tiempo en el sector público.
 - Maza Vilcherrez, Rosa Amelia. Economista; actualmente viene laborando como especialista del sector institucional, en la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas. Lleva 4 meses en el cargo (hasta antes de ello estuvo laborando como analista), cuenta con 12 años de experiencia en el sector público.
 - Saldaña Solari, Erick Alfredo. Economista; desde hace 10 meses viene laborando en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) como asesor de la Alta Dirección, y anterior a ello en el Programa Modernización del Sistema de Administración de Justicia (ACCEDE-Minjus), un poco más de 6 años. Cuenta con 16 años de experiencia en el sector público.

Parte B. Formato de entrevista semiestructurada (expertos)

I. Información general:

Fecha: / / Hora: Lugar:.....

Entrevistador:.....

Entrevistado:

1.1. Nombres y Apellidos:.....

1.2. Entidad donde labora:.....

1.3. Puesto:.....

1.4. Tiempo que labora en la entidad (años/meses):.....

1.5. Años de experiencia en el sector público (años):.....

II. Introducción

2.1. Descripción general del proyecto (propósito, participantes elegidos, utilización de los datos)

2.2. Característica de la entrevista (confidencialidad, duración aproximado)

III. Preguntas:

3.1. ¿Qué opinión tiene Ud, con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?

3.2. ¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (*p.e. PEI, PMI, otros*) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?

3.3. ¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión? ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?

3.4. ¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (*citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d) alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etc*)?

3.5. ¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citado?

3.6. ¿Algún comentario adicional sobre algún punto en la fase de ejecución de los proyectos?

Gracias.

Parte C. Resumen de entrevistas realizadas a expertos (desde el 14 de septiembre al 02 de octubre de 2018)

Preguntas	Entrevistados							
	UF-OGA	OPMI	DGDPAJ	Especialista contratado	DGIP-MEF	Gestor de proyectos	Consultor	Docente
3.1.¿Qué opinión tiene Ud, con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	El nivel de ejecución de los proyectos en el sector Justicia es baja debido a que los sistemas administrativos del estado no se encuentran articulados.	El Ministerio de Justicia recién inició a ejecutar proyectos a partir del año 2011 en adelante, venía de no tener ninguna cartera de proyectos solo las actividades que son recurrentes y dentro del presupuesto lo llamamos gastos corrientes. El nivel de ejecución comparado con el Presupuesto Institucional de Apertura - PIA (Dev/PIA) siempre ha estado por debajo del 50%.	Ejecución deficiente, porque se han iniciado a ejecutar desde el año 2012 con algunos proyectos y a la fecha todavía no se han culminado con el total de componentes, debido a la burocracia, lentitud en los distintos departamentos o direcciones que integran toda la parte administrativa del ministerio.	El sector siempre ha tenido problemas de ejecución, en términos generales su ejecución de baja, lenta y no integral.	En general todos los sectores tienen problema en su ejecución, en la actualidad ninguno ha llegado al 50%, en el caso del Minjus se encuentra con el 20%, hace un mes se tuvo una reunión donde mostraron el avance de gasto.	Los promedios de ejecución están bajos, se está tratando de mejorar las cifras.	La ejecución en los sectores en los 3 últimos años ha bajado sustancialmente por tres razones: (a) cambio de la normatividad de SNIP a Invierte.pe; (b) Cambio de gobierno e inestabilidad política; (c) problemas de corrupción.	En cuanto a la ejecución de los proyectos del gobierno nacional, la ejecución tiene que acelerarse, porque estamos próximos a un cambio de gobierno a nivel sub nacional y esto va a traer consigo un freno al nivel de ejecución, y cíclicamente la ejecución del gobierno nacional tiene que crecer para hacer frente a este desajuste que se va a ver reflejado producto de este cambio de gobierno indicado.
3.2.¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (p.e. PEI, PMI, otros) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	En el sector el PEI y el PMI no se encuentran articulados, está pendiente este proceso.	Con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), no había alguna directiva que te permitía planificar las ideas de proyectos y proyectos como tal, en cualquier momento se programaban estos, en cambio ahora con el Inverte.pe, al menos se ha tratado de ordenar, porque la directiva de programación (Directiva N° 001) te obliga a programar la inversión para los 3 años [...] como te explicaba, una mala planificación o nula planificación si afecta a la ejecución de los proyectos, en específico las que hasta ahora tiene consigo la OGA - Minjus.	[...] como estos proyectos estaban desarrollándose en el antiguo SNIP, una de las falencias de este sistema era la falta de planificación, interactuar con todos los actores que tengan que ver con el proyecto.	En temas de planificación los proyectos no están en la programación de las actividades de la Oficina de Abastecimiento, las compras y/o adquisiciones no están asociado a proyectos. Lo que hace la Oficina de Abastecimiento es recoger en el Cuadro de Necesidades los requerimientos en temas de contrataciones de cada área; sin embargo, las áreas que ven proyectos no alertan de que necesitan contratar para ejecutar proyectos, no asumen su rol o se acuerdan en el camino.	los gobiernos sub nacionales y nacionales, no hacen una buena planificación, es decir, declaran la viabilidad de un proyecto y lo abandonan; la autoridad que entra debería priorizar de estos y hacer un plan de implementación y/o ejecución, para hacer el monitoreo de forma recurrente, esto con la finalidad de poder cumplir metas, y si en caso no se cumplen ver la problemática, y establecer medidas para solucionarlos.	En los Ministerios, se podría decir escasa planificación. (...) los organismos cooperantes son muy exigentes en el tema de la planificación, no te desembolsan ni un sol, si en caso no has cumplido con tener tus instrumentos de gestión (Plan Operativo del Programa, Plan Financiero, Plan de contrataciones, otros), cosa que no sucede en nuestras entidades, se viabilizan los proyectos, e inician con las actividades para su ejecución, cada área o unidad orgánica según sus funciones, no hay integración.	La planificación de la inversión que realizan los sectores son irreales por (a) no toman en cuenta los tiempos de los otros sistemas administrativos; (b) no consideran los tiempos reales que toman las jefaturas para autorizar/ aprobar/opinar sobre aspectos técnicos o administrativos; (c) las limitadas capacidades técnicas y/o administrativas del personal a cargo de la ejecución de la inversión.	Cuando no hay una planificación clara, cuando no tienes una estructura que quieres lograr y demás, todos tus logros estratégicos se ven afectados (...). (...) La calidad y suficiencia de la información, que la programación no sea modificable de manera recurrente, y que no se exoneren proyectos de la programación.
3.3.¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión?	En cuanto a la calidad de la información y de los estudios de pre inversión se podría decir que se han sido usados asertivamente, como en toda ejecución se están dando las modificaciones respecto a lo planteado en los estudios.	Si nos referimos en estricto a los proyectos que vienes analizando, te puedo decir que estos si han cumplido la estructura de los contenidos mínimos para un PIP menor, pero a nivel del contenido como tal, ha habido cosas que no se han analizado de forma específica, como por ejemplo la condición de los espacios físicos para acondicionarlos [...]. Claro en la pre inversión hubiera sido lo correcto que se evalué la condición del alquiler, el tiempo de estos, y demás opciones cosa que no se hizo, y esto es la consecuencia, las demoras en la ejecución.	[...] no se vieron los riesgos de los alquileres, no se tuvo en cuenta el dimensionamiento real del servicio, solo se trabajó con la fotograffa a la fecha, si había un crecimiento en adelante no se trabajó con ello.	Los estudios de pre inversión son de baja calidad, hubo un caso en el cual se tenía un PIP Viable; pero a la hora de querer ejecutar, dicho estudio no tenía especificado las características del bien a adquirir, no había nada; entonces como contratas si tienes un estudio de no ayuda.	Específicamente en el diagnóstico, parece que se pierden en este punto, consideran más información que no es muy relevante, y poco de lo principal. Al final terminan planteando soluciones a la problemática que no sirven demasiado, o en algunos casos al formulador le imponen.	los estudios de pre inversión sirven de poco, toda vez que no encuentras demasiados insumos como para tratar de tomar como referente, salvo el ítem donde se detalla los costos del proyecto según sus componentes.	Lo principal que tiene que mejorarse en el invierte es el mecanismo de evaluación de proyectos ya que no es posible que la mano izquierda evalúe a la mano derecha, esto va contra toda racionalidad económica y convierte al Invierte.pe en un procedimiento que hay que cumplir y todo se ejecuta.	Creo que debió madurarse lentamente la descentralización del SNIP, por fases, etapas, envergaduras de inversión, pero no fue así, la calidad cayó, y esta caída son los que llevaron a derogar el invierte.pe, e iniciar con esta nueva etapa para registrar todo aquello que tenga que ver con PIP o No PIP.
¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?								

Nota: La tabla obedece a 1 resumen de las entrevistas realizados a nuestros expertos seleccionados.

Fuente: Elaboración propia, 2018

Parte C. Resumen de entrevistas realizadas a expertos (desde el 14 de septiembre al 02 de octubre de 2018) (continúa de la página anterior)

Preguntas	Entrevistados							
	UF-OGA	OPMI	DGDPAJ	Especialista contratado	DGIP-MEF	Gestor de proyectos	Consultor	Docente
3.4.¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d) alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etcétera)?	<p>[...] no se cuenta con los arreglos institucionales adecuados debido a que el servicio de la Defensa Pública y Acceso a la Justicia se brinda en el interior del país donde los predios en las cuales funciona, no se encuentran registrados en SUNARP y/o no cuentan con saneamiento físico legal [...]. Alta rotación de personal; y los malos proveedores contratistas.</p>	<p>[...] son dos los problemas principales: i) Saneamiento legal de terreno y/o local; y ii) alta rotación de personal producto del constante cambio político.</p>	<p>[...] el principal problema es de malos proveedores y locales alquilados.</p>	<p>No se da una adecuada programación; [...] estudios de pre inversión mal elaborados e inclusive incompletos sin adecuadas especificaciones técnicas; Los terrenos son el gran problema, porque las sedes de defensa pública funcionan en locales alquilados en su mayoría; La rotación es alta sobre todo si tomamos en cuenta que la mayoría del personal es por órdenes de servicio; malos proveedores; la OGA tiene excesivas funciones.</p>	<p>El tema de locales es factor crítico en los proyectos.</p>	<p>La rotación de personal afecta mucho en la gestión de los proyectos, todo lo avanzado regresa al inicio o se detiene para que se pueda empoderar del tema.</p>	<p>La planificación de la inversión que realizan los sectores son irreales por (a) no toman en cuenta los tiempos de los otros sistemas administrativos; (b) no consideran los tiempos reales que toman las jefaturas para autorizar/ aprobar/opinar sobre aspectos técnicos o administrativos; (c) las limitadas capacidades técnicas y/o administrativas del personal a cargo de la ejecución de la inversión.</p>	<p>Los más comunes en los proyectos a nivel de todos los gobiernos, es el saneamiento físico de terrenos.</p>
3.5.¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citado?	<p>Insistir en la gestión de la ejecución en coordinación con el área usuario, el área de abastecimiento y las áreas técnicas.</p>	<p>[...] he tratado de organizar a mi equipo y asignar a cada uno una cartera de proyectos según unidad ejecutora, para que estos puedan estar monitoreando constantemente y poder apoyar a las demás ejecutoras incluidos OGA-Minjus.</p>	<p>Con respecto a los locales alquilados, se va a solicitar al Pronabi, que nos haga un mapeo de los posibles locales existentes para que nos pueda ceder y allí acondicionar nuestros locales y brindar el servicio de forma eficiente.</p>	<p>Se elaboró requisitos de zonificación de locales de defensa pública para ayudar a los requerimientos y contratar vía alquiler. Algunas directivas internas para contrataciones, como por ejemplo para contrataciones menores a 8 UIT. Asesoría para resolver caso de vicios ocultos en los contratos.</p>	<p>[...] debería creo elaborar un Plan de Implementación de locales, para ello debería agotar sus esfuerzos iniciando por la SBN, en otro caso, adquisición de terrenos.</p>	<p>Se debería contar con profesionales de Servir para los cargos funcionales, toda vez de evitar la rotación de personal. Los funcionarios debería contar con capacidades de un PMP y habilidades directivas.</p>	<p>Una de las estrategias adoptadas por mi persona y que ha resultado exitosa para mejorar la ejecución de la inversión es (a) elección de la cartera estratégica de inversión (Pareto de la inversión, que se centre en los de mayor inversión); (b) Participación de la más alta autoridad de la organización en el seguimiento de la cartera estratégica; (c) conformar un equipo independiente de seguimiento trasversal de la cartera estratégica; (d) reuniones cada 15 días para ver avances.</p>	<p>[...] hacer un listado de los principales proyectos, y establecer compromisos y responsabilidades para ir subsanando la problemática, hacer participar a todo el equipo con la finalidad de poder hacer sus cosas pendientes.</p>

Nota: La tabla obedece a l resumen de las entrevistas realizados a nuestros expertos seleccionados.
 Fuente: Elaboración propia, 2018

Parte D. Entrevistas realizadas a expertos (desde el 14 de septiembre al 02 de octubre de 2018)

Transcripción de entrevista

Fecha: 14/09/2018

Hora: 05:15 p.m.

Lugar: Scipión Llona 350, Miraflores

I. Información general:

Entrevistador (*):

Cristian Wilfredo Esteban Rojas

Entrevistado ():**

Prefirió que no se considere sus datos

1.1. Nombres y apellidos:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

1.2. Entidad donde labora:

1.3. Puesto:

Coordinar de Proyectos de la Oficina General de Administración

1.4. Tiempo que labora en la entidad (años/meses):

12 meses (no consideró los 2 años que trabajó en la OPI-Minjus)

1.5. Años de experiencia en el sector público (años):

5 años

III. Preguntas:

3.1. ¿Qué opinión tiene Ud, con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	** Entrevistado: El nivel de ejecución de los proyectos en el sector Justicia es baja debido a que los sistemas administrativos del estado no se encuentran articulados.
3.2. ¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (<i>p.e. PEI, PMI, otros</i>) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	**Entrevistado: En el sector el PEI y el PMI no se encuentran articulados, está pendiente este proceso
3.3. ¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión?. ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?	**Entrevistado: En cuanto a la calidad de la información y de los estudios de pre inversión se podría decir que se han sido usados asertivamente, como en toda ejecución se están dando las modificaciones respecto a lo planteado en los estudios. En el invierte.pe se tiene que precisar mejor los rangos de los estudios y precisar que los formatos de las inversiones deben estar debidamente sustentadas y/o justificadas; normativamente el DL 1252 debe ser revisado para sus correcciones de forma y sea coherente su reglamentación
3.4. ¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (<i>citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d) alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etc</i>)?	** Entrevistado: Básicamente en el sector se ha evidenciado que los estudios no han sido elaborados en coordinación con la diferentes áreas técnicas de la Entidad; asimismo, no se cuenta con los arreglos institucionales adecuados debido a que el servicio de la Defensa Pública y Acceso a la Justicia se brinda en el interior del país donde los predios en las cuales funciona, no se encuentran registrados en SUNARP y/o no cuentan con saneamiento físico legal, tanto para locales alquilados como para locales para uso por convenio con otras entidades del Estado. Otros aspectos a considerar son: Alta rotación de personal de logística y los malos proveedores contratistas porque presentan documentación fraudulenta se declaran los procesos de selección nulos, o no presentan la documentación en el plazo establecido se quedan desiertos los procesos de selección
3.5. ¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citado?	** Entrevistado: Insistir en la gestión de la ejecución en coordinación con el área usuario, el área de abastecimiento y las áreas técnicas
3.6. Algún comentario adicional sobre algún punto en la fase de ejecución de los proyectos?	**Entrevistado: Para lograr, con eficiencia la fase de ejecución se requiere que las áreas involucradas de la entidad coordinen constantemente con el fin de plantearse estrategias correctivas que minimice los tiempos de la ejecución de los componentes del proyecto.

Gracias.

Transcripción de entrevista

Fecha: 14/09/2018

Hora: 6:05pm

Lugar: Ministerio de Justicia

I. Información general:

Entrevistador (*):	Cristian Wilfredo Esteban Rojas
Entrevistado (**):	Kelly Mejía Torres
1.1. Nombres y apellidos:	Ministerio de Justicia
1.2. Entidad donde labora:	Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI)
1.3. Puesto:	
1.4. Tiempo que labora en la entidad (años/meses):	6 años 5 meses
1.5. Años de experiencia en el sector público (años):	6 años 5 meses

III. Preguntas:

3.1. ¿Qué opinión tiene Ud, con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	<p>** Entrevistado: El Ministerio de Justicia recién inició a ejecutar proyectos a partir del año 2011 en adelante, venía de no tener ninguna cartera de proyectos solo las actividades que son recurrentes y dentro del presupuesto lo llamamos gastos corrientes. El nivel de ejecución comparado con el Presupuesto Institucional de Apertura - PIA (Dev/PIA) siempre ha estado por debajo del 50%, pero si comparamos con el Presupuesto Institucional Modificado - PIM (Dev/PIM), en algunos años hemos estado por encima del 70%. Pero como sabemos lo real sería compararlo con el PIA, sin embargo el MEF te evalúa con el PIM y como se sabe este indicador se va adecuando conforme se va realizando el ajuste a la programación y no refleja el gasto real.</p>
3.2. ¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (p.e. PEI, PMI, otros) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	<p>** Entrevistado: Con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), no había alguna directiva que te permitía planificar las ideas de proyectos y proyectos como tal, en cualquier momento se programaban estos, en cambio ahora con el Inverte.pe, al menos se ha tratado de ordenar, porque la directiva de programación (Directiva N° 001) te obliga a programar la inversión para los 3 años, y como que ya te ordena. Si quieres ejecutar un proyecto que no estaba previsto, va a ser difícil. Aunque la normativa también tiene algo de flexibilidad en caso no tenías incorporado algún proyecto y quieres ejecutar, esto con las conocidas modificaciones Tipo 1 y Tipo 2, pero no es fácil porque pasa por todo un proceso, con ello lo que te quiero decir, es que al menos ya nos estamos ordenando.</p> <p>*Entrevistador: En razón de lo que me acabas de explicar sobre la importancia de la planificación, los 15 proyectos que venimos analizando que datan desde el 2012 al 2016, no siguieron una planificación al respecto?</p> <p>** Entrevistado: En efecto, esto lo trabajaron una comisión para todo el Sistema de Administración de Justicia (conformado por el PJ; Ministerio Público; Ministerio del Interior y el Minjus) en marco de la implementación del nuevo código procesal penal - NCPP, solicitaron recursos financieros al MEF y este transfirió, parte de ello el Minjus recibió una cantidad de recursos que ahora no recuerdo el monto exacto, siendo una parte para contratar a más abogados defensores, y la otra parte para la compra de equipos, mobiliarios, vehículos, y acondicionar el espacio donde se van a ubicar estos, producto de ello la OPI en ese entonces (hoy OPMI), recomendó que se tenía que formular un proyecto para cada una de estas intervenciones y así se realizó. Entonces, como te explicaba, una mala planificación o nula planificación si afecta a la ejecución de los proyectos, en específico las que hasta ahora tiene consigo la OGA - Minjus.</p>
3.3. ¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión?	<p>** Entrevistado: Si nos referimos en estricto a los proyectos que vienes analizando, te puedo decir que estos si han cumplido la estructura de los contenidos mínimos para un PIP menor, pero a nivel del contenido como tal, si pues ha habido cosas que no se han analizado de forma específica, como por ejemplo la condición de los espacios físicos para acondicionarlos. Recuerda que las sedes de la Defensa Pública donde vienen operando hasta hoy en día cerca al 80%-90% son alquilados, prestados y demás términos que se conoce, entonces dependemos mucho de los locales alquilados. Claro en la pre inversión hubiera sido lo correcto que se evalué la condición del alquiler, el tiempo de estos, y demás opciones cosa que no se hizo, y esto es la consecuencia, las demoras en la ejecución.</p>
¿Qué elementos deben mejorarse en el Inverte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?	<p>** Entrevistado: Como tú sabes, ahora las OPMI, ya no revisamos los proyectos, ahora es función de las Unidades Formuladoras - UF, y la OGA-Minjus tiene su UF.</p>
3.4. ¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d)	<p>** Entrevistado: Según mi opinión son dos los problemas principales: i) Saneamiento legal de terreno y/o local; y ii) alta rotación de personal producto del constante cambio político. Ahora explico: con respecto a saneamiento legal de terreno y/o local, si bien en la pre inversión se consideró de forma simple acondicionar los locales solo para los nuevos abogados que se incorporaban en marco de la implementación del NCPP, y ese acondicionamiento era pues considerar los puntos de red, adecuarle de buena forma su espacio físico donde iba a laborar, pero cuando se empezó a elaborar los estudios definitivos de algunos proyectos, se tuvo problemas de sedes con contratos vencidos, renovaciones de 1 años, y en el propio diseño del estudio definitivo se desarrolló el acondicionamiento para todo el</p>

<p>alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etc)?</p>	<p>local. Ahora con respecto a la rotación de personal, como sabemos cada cambio de Ministro genera cambio de jefes de línea, la relación se podría decir es uno a uno (cambio de Ministro=cambio de personal) en especial los que están involucrados en la gestión de inversión pública, esto si afecta y retrasa porque cuando hay un reemplazo de jefe, la documentación avanzado vuelve a fojas cero, y volver a iniciar con el proceso, por razones que el nuevo jefe desea enterarse de lo que se están realizando o va a realizar.</p> <p>* Entrevistador: ¿En los años 2014 y 2015, MEF empezó a transferir recursos en marco a la implementación del NCPP, uno para Crimen Organizado y aplicación del NCPP, sin embargo para este primero he visto en la norma de transferencia de recursos para el Minjus para gasto de inversión desembolso 2,5 millones de soles, sin embargo su cartera de 8 proyectos sumaban un poco más de 5,0 millones de soles; y similar con el segundo punto MEF transfirió al Minjus en el año 2015 para gasto de inversión 500 mil soles, y en la cartera de 4 proyectos para ese año sumaba similar un poco más de 5,0 millones de soles, mi pregunta es cómo se apalancaba la diferencia?</p> <p>** Entrevistado: Problema de plata no fue, el MEF progresivamente iba desembolsando los recursos financieros, según se iba gastando. Es más, como no se tenían los proyectos formulados a un inicio, el Minjus creo una cuenta especial donde le transferían los recursos financieros sin detalle específico, entonces aquí en el Minjus se gastaba de acuerdo a lo que programaban los pedidos y seguido todos los procesos, y si sobraba no se perdía se acumulaban como saldo balance. Entonces problema de recursos financieros no hubo, MEF cumplió.</p>
<p>3.5.¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citado?</p>	<p>** Entrevistado: Aparte de tener un comité de seguimiento de inversiones en el Minjus, presidido por el Secretario General, en mi unidad (OPMI) he tratado de organizar a mi equipo y asignar a cada uno una cartera de proyectos según unidad ejecutora, para que estos puedan estar monitoreando constantemente y poder apoyar a la demás ejecutoras incluidos OGA-Minjus. Es más, para el caso de los proyectos que vienes analizando, si pues, se han adquirido casi en su totalidad equipos informáticos y mobiliarios, pendiente acondicionamiento, esto en la gestión de la Sra. Ministra Marisol Pérez, ya no se quería continuar con el acondicionamiento, entro otra gestión sucedió algo similar, y la actual gestión, nuevamente retomo y se tiene previsto iniciar en este último trimestre con algunas ejecuciones de acondicionamiento, pero para ello la OPMI, ha solicitado a la OGA-Minjus, junto con la Defensa Pública, desagregar las actividades pendiente de ejecución y agruparlos por paquetes, toda vez de que nos pueda permitir fácil diferenciar y agrupar los bienes o servicios según su tipología. Así mismo, se llegó a un consenso que los nuevos proyectos, para sede de Defensa Pública, ya no se intervendrá con acondicionamientos, sino cuando estas tengan locales propios, para ello se van por la opción de solicitar inmuebles incautados, y si en caso estos no hubieran se iría por la opción de adquisición de terreno, ahora si te permite la Invierte.pe.</p>
<p>3.6.Algún comentario adicional sobre algún punto en la fase de ejecución de los proyectos?</p>	<p>**Entrevistado: En marco a los principales dos factores o problemas, como decía para ordenarnos, ya no se hará intervenciones de inversión pública en locales alquilados, salvo algunas condiciones, por ejemplo fijar como mínimo 3 años de alquiler que la normativa nos permite. Y para el segundo factor la alta rotación de personal, los cambios de Ministros son factores externos que no vamos a poderlos controlar, pero si existen cambios a nivel de órganos de línea (Jefaturas) lo ideal sería constante capacitación, para no tener esas frenadas en la ejecución.</p> <p>*Entrevistador: ¿Así como hay perfil de los responsables de UF, no sería ideal que también haiga para el responsable de Unidad Ejecutora - UE?</p> <p>**Entrevistado: En mi opinión personal, la UF, tiene un perfil y este es visto como una especie de líder de un proyecto, porque para formular un estudio de pre inversión deberás contar con un equipo multidisciplinario; y con respecto al responsable de la UE, si pues, debería tener cierto perfil, y más aún ser un gestor de proyectos, y su equipo también debería conocer y más aún capacitarle en lo que es gestión de proyectos, porque sabemos que en la OGA-Minjus, cada uno está entrenado para cumplir cierta función, como por ejemplo: programación, contrataciones, entre otros, y ellos creo que tienen en mente solo comprar mas no el gestionar un proyecto.</p>

Gracias.

Transcripción de entrevista

Fecha: 19/09/2018		Hora: 05:10:00 p.m.		Lugar: Sede Defensa Pública (Av. Angamos Oeste 555 - Miraflores)	
I. Información general:					
Entrevistador (*):		Cristian Wilfredo Esteban Rojas			
Entrevistado (**):		Patricia Espinoza Eyzaguirre			
1.1. Nombres y apellidos:		Dirección General de Defensa Pública - Minjus			
1.2. Entidad donde labora:		Coordinadora General Administrativa			
1.3. Puesto:					
1.4. Tiempo que labora en la entidad (años/meses):		18 años			
1.5. Años de experiencia en el sector público (años):		18 años			
III. Preguntas:					
3.1. ¿Qué opinión tiene Ud, con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?		<p>** Entrevistado: Ejecución deficiente, porque se han iniciado a ejecutar desde el año 2012 con algunos proyectos y a la fecha todavía no se han culminado con el total de componentes, debido a la burocracia, lentitud en los distintos departamentos o direcciones que integran toda la parte administrativa del ministerio. La alta rotación de personal que existe por la modalidad CAS es que cambian a personas que vienen con nuevo criterio que afectan a los términos de referencia, especificaciones técnicas, que nos impiden a nosotros una ejecución más ágil.</p> <p>* Entrevistador: Solo es por un tema de CAS, o es que cambia de Ministro y hacia abajo se ven afectados?</p> <p>** Entrevistado: Todos. Porque un cambio de autoridad trae consigo cambio de gente que muchas veces estos vienen con nuevos criterios a querer cambiar todo lo avanzado.</p> <p>* Entrevistador: En algún momento me decían cuando hay esta rotación o cambio de Ministro y demás funcionarios, lo que ya se había avanzado vuelve a foja cero?</p> <p>** Entrevistado: Es correcto, todo lo avanzado vuelve a foja cero, como te digo por los nuevos criterio o lineamientos que realiza por efecto de cambio de personas.</p>			
3.2. ¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (p.e. PEI, PMI, otros) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?		<p>**Entrevistado: En la planificación exactamente no se vieron los riesgos que iban a afectar a estos proyectos, riesgos como por ejemplo: las sedes que se iban a acondicionar eran ALQUILADOS, y no se ha hecho nada por ver locales propios, a pesar que el Ministerio tiene a su cargo a Pronabi, que fácilmente pudo haber dispuesto de muebles incautados para ceder su uso para la Defensa Publica donde se brinda servicio al ciudadano.</p> <p>* Entrevistador: Durante el proceso que se desarrollaba el estudio de pre inversión ustedes habían alertado este problema, o es que cada uno trabajo por su lado, se contrató a los consultores, estos desarrollaron el proyecto, se viabilizo y allí quedo?</p> <p>**Entrevistado: Allí quedo. Como estos proyectos estaban desarrollándose en el antiguo SNIP, una de las falencias de este sistema era la falta de planificación, interactuar con todos los actores que tengan que ver con el proyecto.</p>			
3.3. ¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión?. ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?		<p>**Entrevistado: Como te digo en estos proyectos que se ha trabajado no se ha visto los riesgos que pueden surgir, solamente se enfocaron en los resultados que querían obtener.</p> <p>* Entrevistador: de la entrevista que he realizado a otros actores me comentaban por ejemplo en el estudio de pre inversión hubiera sido importante que se evalúa el estado situacional de los locales alquilados porque en algunos ya se vencían el contrato, en otros se habían renovado o se hubiera visto otras alternativa?</p> <p>**Entrevistado: No se tomó en cuenta esa problemática, no se vieron los riesgos de los alquileres, no se tuvo en cuenta el dimensionamiento real del servicio, solo se trabajó con la fotografía a la fecha, si había un crecimiento en adelante no se trabajó con ello.</p> <p>* Entrevistador: Desde su punto de vista, que se debió mejorar, para evitar estos tipos de cosas que retrasan la ejecución?</p> <p>**Entrevistado: Que se debe mejorar, primero que componente van a poder cubrirse dentro del proyecto, más aun cuando se trata de acondicionamiento, si se trabaja un componente como mobiliarios, equipos, que estos estén estandarizados, para no estar recibiendo a cada rato modificaciones.</p> <p>* Entrevistador: Si bien es cierto los componentes que lo conforman los proyectos eran: acondicionamiento, equipamiento informático, mobiliario, vehículos y capacitación; ud. me dice que cuando iniciaron la compra como no había una estandarización al respecto fue un problema para ustedes?</p> <p>**Entrevistado: Claro, cuando en el proyecto iniciábamos con una especificación técnica cada Director quería el mueble a su manera, color, tipo, para estos tenemos que tener estandarizado todo, no es porque sea un capricho, sino la uniformización son una imagen único que el público puede visualizar de la entidad y el servicio que estos prestan.</p>			

	<p>* Entrevistador: Entonces en base a esta problemática la Defensa Pública a estandarizado o van a estandarizar?</p> <p>** Entrevistado: Estamos en proceso de estandarizar ya todo eso con la finalidad de ahorrar tiempo en nuestro proceso.</p> <p>*Entrevistador: Solamente en mobiliario o también en equipos?</p> <p>** Entrevistado: También en equipos. Como son sedes iguales y prestan el mismo servicio, no pueden tener distintos tipos de bienes, estos tienen que ser únicos, y esto va hacer que se ahorre tiempo, y no estar pidiendo a cada rato a OGTI (Oficina General de Tecnología de Información), sino enviarle directo al área de abastecimiento para inicio de compra.</p> <p>* Entrevistador: Como era el proceso, ustedes como área usuaria a donde requerían?</p> <p>** Entrevistado: Por ejemplo si se trata de equipos, hay una directiva donde me dice que: primero tengo que pedir las especificaciones técnicas a OGTI, OGTI me comienza a preguntar la finalidad de estos equipos, y luego ellos me contestan, el tiempo que transcurre en promedio es de una semana a semana y media. Ya perdí 15 días en la planificación que tenía que hacerlo en 2 días, viene el requerimiento lo ingreso al SIGA, y luego le paso al área respectiva de adquisiciones para que inicie con todo el proceso. La adquisición de estos equipos se hizo por convenio marco que son más rápido.</p> <p>* Entrevistador: Estas compras se hicieron por paquete, o por cada proyecto de forma independiente para el caso por ejemplo de equipos y mobiliarios?</p> <p>** Entrevistado: En un solo paquete. Hasta donde yo vi, se realizaron en un solo paquete. Ahora del total de proyectos, para el caso de crimen organizado se compraron, y para el caso del Nuevo código procesal penal, aun nada, ni mobiliario, ni equipos, ni acondicionamiento, y estos iniciaron en el año 2014.</p>
3.4.¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d) alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etc)?	<p>** Entrevistado: Como te decía anteriormente, el principal problema es de malos proveedores y locales alquilados. Con respecto al primero, te comento que teníamos un proceso listo para la firma de contrato y cuando esta por suceder la Oficina General de Administración se percata que esta empresa había falseado los documentos, por consiguiente se cayó todo el proceso, y como sabemos eso trae consigo iniciar de nuevo, traer a foja cero. Entonces, allí fallo el filtro, la OGA debería hacer un buen filtro antes de, para no tener estos tipos de inconvenientes. Para el segundo factor, como decía no midieron el riesgo que estos eran locales alquilados, la defensa publica en la actualidad cuenta con el 95% en esta condición. Así mismo, cuando se trató de acondicionar los locales se han tenido problemas de metas física, solo quieren que se acondicione los espacios físicos para los nuevos abogados contratados, si en una oficina tienes 8 abogados, y 4 de ello son nuevos, la pregunta es solo se debería acondicionar para ellos, vamos a pintar las paredes solo para estos, vamos a poner tabiquería para estos, y el resto que va a mirar.</p> <p>* Entrevistador: Siguiendo todos los procesos, cuanto de tiempo efectivo tomo para llegar a comprar los equipos o mobiliarios?</p> <p>**Entrevistado: Más de un (1) año, diría yo un (1) año y 2 meses.</p>
3.5.¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citada?	<p>** Entrevistado: Para el caso de malos proveedores, sugiero que se debería mejorar los filtros, esto le corresponde al área respectiva, con la finalidad de evitar retraso en los proyectos. Con respecto a los locales alquilados, se va a solicitar al Pronabi, que nos haga un mapeo de los posibles locales existentes para que nos pueda ceder y allí acondicionar nuestro locales y brindar el servicio de forma eficiente; según estimaciones más o menos el alquiler de inmuebles demanda un aproximado de 4 millones de soles en un año. Así mismo, se ha visto por conveniente comprar terrenos, para ello la DGDPAJ acaba de culminar unos términos de referencia, para contratar una consultora que haga una macro y micro localización de posibles zonas donde se puede comprar terrenos para los locales de la defensa publica, pero por el momento es solo para Lima, se debería replicar a nivel nacional, porque el servicio se brinda en todo el país.</p>
3.6.Algún comentario adicional sobre algún punto en la fase de ejecución de los proyectos?	<p>**Entrevistado: En algún momento, no recuerdo el Ministro o Ministra quiso cerrar el proyecto, a raíz de todo lo comentado, pero felizmente con la nueva gestión se está retomando, y esperamos cerrar cuanto antes. Nunca nos invitaron a los comités de inversiones que se suelen realizar en el Ministerio, no sabemos las razones. Pero lo bueno del Invierte.pe, a través de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) se viene retomando las coordinaciones para retomar la ejecución de estos proyectos. Eso es todo. Gracias.</p>

Gracias.

Transcripción de entrevista

Fecha: 28/09/2018

Hora: 06:30:00 p.m.

Lugar: Centro laboral

I. Información general:

Entrevistador (*):	Gianfranco Quequezana Flores
Entrevistado (**):	Karla María Bacigalupo Vásquez
1.1. Nombres y apellidos:	
1.2. Entidad donde labora:	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (ex centro de labores)
1.3. Puesto:	Especialista en Contrataciones del Estado
1.4. Tiempo que labora en la entidad (años/meses):	5 años (en el cargo, durante sus labores en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)
1.5. Años de experiencia en el sector público (años):	9 años

III. Preguntas:

3.1. ¿Qué opinión tiene Ud, con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	<p>** Entrevistado: El sector siempre ha tenido problemas de ejecución, en términos generales su ejecución de baja, lenta y no integral.</p> <p>**Entrevistador: ¿En qué aspectos basa su opinión?</p> <p>**Entrevistado: Ha habido siempre una descoordinación entre áreas, por ejemplo se demoran mucho en los actos preparatorios, como son periodos en los cuales hay ciertos plazos que no están fijados, por ejemplo hubieron requerimientos de contrataciones para ejecutar proyectos que se han tomado hasta 6 meses, donde se demoraban en emitirse los informes técnicos y se cambiaban los requerimientos según nuevas priorizaciones de las áreas usuarias del servicio y si se le suma una decisión para la toma de decisiones entre personal y asesores de la unidad ejecutora (antes era peor pues no había personal que sepa de proyectos de inversión pública).</p>
3.2. ¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (p.e. PEI, PMI, otros) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	<p>**Entrevistado: En temas de planificación los proyectos no están en la programación de las actividades de la Oficina de Abastecimiento, las compras y/o adquisiciones no están asociado a proyectos. Lo que hace la Oficina de Abastecimiento es recoger en el Cuadro de Necesidades los requerimientos en temas de contrataciones de cada área; sin embargo, las áreas que ven proyectos no alertan de que necesitan contratar para ejecutar proyectos, no asumen su rol o se acuerdan en el camino; pues luego de hacer el Cuadro de Necesidades se procede a elaborar el Plan Anual de Contrataciones.</p> <p>**Entrevistador: ¿Cómo afecta a la ejecución de los proyectos o en las contrataciones?</p> <p>**Entrevistado: Afecta porque no se programan de forma adecuada y a tiempo las contrataciones, porque las áreas que manejan proyectos no asumen su rol; porque estás deberían manifestarlo en su cuadro de necesidades, pues este además le habilita poder asignarles presupuesto.</p>
3.3. ¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión?. ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?	<p>**Entrevistado: Los estudios de pre inversión son de baja calidad, hubo un caso en el cuál se tenía un PIP Viable; pero a la hora de querer ejecutar, dicho estudio no tenía especificado las características del bien a adquirir, no había nada; entonces como contratas si tienes un estudio de no ayuda en nada y eso pasa también porque evalúan mal, pues de repente hay un mal proveedor que está formulando, pero el filtro final es evaluador y debería garantizar que cosas como esa tenga el estudio.</p> <p>* Entrevistador: ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?</p> <p>**Entrevistado: Que se mejore la evaluación de los estudios de pre inversión, se debería capacitar mejor tanto al personal que formula como al que evalúa, para que el estudio pueda ayudar y orientar la ejecución.</p>
3.4. ¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d) alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etc)?	<p>** Entrevistado:</p> <p>a) No se da una adecuada programación (la omiten por qué no lo manifestaron en sus requerimientos de necesidades), pues muchas veces han usado el saldo de balance cuando han querido ejecutar un proyecto y se han visto sin presupuesto para ejecutar, y encima si se quiere usar el saldo de balance se tiene que hacer la consulta al MEF y eso demora.</p> <p>b) Si, hay estudios de pre inversión mal elaborados e inclusive incompletos sin adecuadas especificaciones técnicas.</p> <p>c) Los terrenos son el gran problema, porque las sedes de defensa pública funcionan en locales alquilados en su mayoría, hay opciones como firmar convenios con municipalidades y/o comisarías e inclusive adquirir locales de edificaciones incautadas.</p> <p>d) La rotación es alta sobre todo si tomamos en cuenta que la mayoría del personal es por órdenes de servicio, y ante un cambio de jefatura ellos también cambian porque no se les da continuidad a sus servicios y los nuevos que entran demora en aprender las actividades encomendadas. La oficina debería tener sus propios especialistas en proyectos de inversión.</p> <p>e) Si han habido malos proveedores, pero quién evalúa debería ser el filtro final del servicio y además establecer penalidades en las contrataciones que incentiven a hacer bien el trabajo y corregir las observaciones.</p> <p>f) La OGA (equipo de la jefatura) tiene muchas funciones, como para dedicarse a ejecutar proyectos; debería tener su propio equipo técnico, con la OGI adentro puede que se mejore.</p>

3.5.¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citada?	** Entrevistado: Se elaboró requisitos de zonificación de locales de defensa pública para ayudar a los requerimientos y contratar vía alquiler. Algunas directivas internas para contrataciones, como por ejemplo para contrataciones menores a 8 UITs. Asesoría para resolver caso de vicios ocultos en los contratos.
3.6.Algún comentario adicional sobre algún punto en la fase de ejecución de los proyectos?	**Entrevistado: Se debería mejorar la coordinación entre áreas, que la unidad ejecutora tome su rol y no delegue a otras oficinas sus obligaciones; además, se debería contar con su propio equipo técnico (que podría ser la OGI) y capacitar a todas las áreas en temas de proyectos de inversión pública. Se debería contar con jefes con experiencia y capacidad comprobada de Gestores Públicos, que tengan la visión integral tanto en sus metas dentro del ministerio, así como en temas asociados a la ejecución de proyectos.

Gracias.

Transcripción de entrevista

Fecha: 20/09/2018

Hora: 06:10:00 p.m

Lugar: Ministerio de Economía y Finanzas (DGIP-Piso 7)

I. Información general:

Entrevistador (*):

Cristian Wilfredo Esteban Rojas

Entrevistado ():**

Rosa Amelia Maza Vilcherrez

1.1. Nombres y apellidos:

1.2. Entidad donde labora:

MEF - Dirección General de Inversión Pública

1.3.Puesto:

Especialista del Sector Institucional

1.4.Tiempo que labora en la entidad (años/meses):

4.3 meses (en el cargo, hasta antes de ello estuvo laborando como analista en el Sector Institucional)

1.5.Años de experiencia en el sector público (años):

12 años

III. Preguntas:

3.1.¿Qué opinión tiene Ud, con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	** Entrevistado: En general todos los sectores tiene problema en su ejecución, en la actualidad ninguno ha llegado al 50%, en el caso del Minjus se encuentra con el 20%, hace un mes se tuvo una reunión donde mostraron el avance de gasto. En el caso de los sectores que monitoreamos Defensa, Mininter, están igual, el primero con 20% y el segundo con el 25%, ninguno llega al 50%. En los años anteriores tuvieron mejor ejecución comparado con este. Para el caso de Defensa, creo que el principal problema se debe a la programación, debido a que desean asignar recursos a otras intervenciones y estas no se pueden porque no están en el PMI. En caso de los Ministerios de Defensa y Mininter, reciben recursos de otro fondos, como por ejemplo para el tema de seguridad ciudadana, y para que se asignen los recursos pasa por un comité que está conformado hasta por 5 Ministerios, a ello hay que añadir la demora en la planificación, además su solicitud de demanda adicional recién hicieron efectivo en el mes de agosto y aun no le hacen efectivo, y sabemos que solo nos queda prácticamente 3 meses para cerrar el año, más aun si van hacerse compras internacionales el proceso dura tiempo.
3.2.¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (p.e. PEI, PMI, otros) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	<p>**Entrevistado: Desde mi punto de vista, y vengo haciendo seguimiento a los gobiernos sub nacionales y nacionales, no hacen una buena planificación, es decir, declaran la viabilidad de un proyecto y lo abandonan; la autoridad que entra debería priorizar de estos y hacer un plan de implementación y/o ejecución, para hacer el monitoreo de forma recurrente, esto con la finalidad de poder cumplir metas, y si en caso no se cumplen ver la problemática, y establecer medidas para solucionarlos. En los sectores donde monitoreamos, incluido Minjus, se establecieron con el SNIP los Comités de Inversiones que aún siguen subsistiendo, pero me he dado cuenta que estos comités solo se reúnen para el momento, y posterior a los compromisos adoptados se olvidan, y estas vuelven a retomarse faltando días para el nuevo comité. Esto creo es un problema de planificación, así mismo el conformismo de ellos mismo que cuando tienen problemas relacionados al aspecto técnico, no acuden en busca de ayuda. Por ejemplo para el caso del Ministerio de Defensa, tuvieron problemas durante el proceso de contrataciones, porque iban a adjudicar la adquisición de lanchas por una inversión aproximado de S/. 16,0 millones, cuando lanzan el proceso el proveedor no fue muy serio y se lanzó al proceso por S/. 9,0 millones, al final no se presentó para firmar el contrato, y uno como especialista se da cuenta que eso no es serio (...).</p> <p>* Entrevistador: Con respecto a los proyectos del Minjus, específicamente de la Defensa Pública, en su PIP viable decían el tiempo de ejecución aproximadamente 8 meses, y en la práctica llevan más de 3.5. años?</p> <p>**Entrevistado: Ayer tuve reunión con ellos. Indican que estos PIP ya se debieron haber culminado con la ejecución. Y uno de los temas que tocaron fue el de los locales alquilados, que a la fecha no se ha resuelto por completo. A demás he notado que han cambiado de funcionarios, así mismo desconocen el concepto de inversión pública, toda vez que comentaban que querían tener todos los locales saneados (alquilados mínimo por 3 años) para lanzar el proceso en un solo paquete, si van a</p>

	<p>esperar que todo este ok, nunca se va a poder avanzar, por ello sugerí que se avance de manera progresiva con los que ya cumplen con ese tiempo permitido de alquiler (3 años).</p>
<p>3.3.¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión?. ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?</p>	<p>**Entrevistado: En los 3 niveles de gobierno la problemática es similar con respecto a los estudios de pre inversión. Específicamente en el diagnóstico, parece que se pierden en este punto, consideran más información que no es muy relevante, y poco de lo principal. Al final terminan planteando soluciones a la problemática que no sirven demasiado, o en algunos casos al formulador le imponen. Hacer un PIP es desarrollar un análisis sistematizado, en equipo. Por ejemplo si vemos los proyectos que son financiados con endeudamiento, en su mayoría plantean alternativas únicas, no exploran otras; para el caso de PIP de sistemas de información, similar alternativa única. Claro ejemplo es del PIP para la SUNAT, su centro de datos, que tenía previsto implementar espacios físicos, pero llegó una nueva gestión y decidieron implementar por medio de hosting. En caso de gobiernos sub nacionales, no se suelen desagregar los componentes, actividades, y esto trae consigo considerar montos de inversión de manera global, y el riesgo es que la inversión se incremente significativamente.</p> <p>* Entrevistador: Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?</p> <p>**Entrevistado: La semana pasada tuvimos reunión con el área de metodología y nos indicaron que están desarrollando la guía general para los proyectos de inversión, y en ello vienen analizando que información relevante se debería considerar. Entonces en la pre inversión se debería mejorar el diagnóstico y la exploración de varias alternativas de solución.</p>
<p>3.4.¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d) alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etc)?</p>	<p>** Entrevistado: El tema de locales es factor crítico en los proyectos. Por ejemplo yo tuve un caso con respecto a ello, en el PIP cuando se inició la ejecución ya no estaba disponible el terreno, por consiguiente el monto de inversión se disparó por la razón de elegir otra ubicación. En caso de las ALEGRA, que se tenía previsto desarrollar a nivel nacional, vinieron la gente del Poder Judicial. Entonces, lección, no solo disponer de una sola alternativa, hay que ver otras opciones como por ejemplo, alquiler, compra de terreno, compra de un edificio y acondicionar; para el caso de la Defensa Pública ellos en sus estudios de pre inversión hicieron PIP menor, y no exploraron alternativas de solución, en el corto plazo tal vez no es solución, pero mira la problemática que conllevó, a la fecha estos ya debieron haberse cerrado, y tal vez estarías evaluando una nueva alternativa de compra de terreno u otra alternativa indicado. El estado pierde mucho con los alquileres de locales, por ejemplo para el caso de Cancillería, hizo un análisis de cuanto se gastaba en alquiler de locales para las embajadas, producto de ello hicieron un "Plan de implementación de servicios consulares", y plantearon al MEF, solicitar recursos para ir comprando sus inmuebles de manera progresiva, producto de ello Cancillería empezó a adquirir terrenos, el jefe de OPI de ese entonces era muy visionario, proactivo. Como todo no está planificado, el día a día absorbe y somos como bomberos que servimos para apagar incendios.</p>
<p>3.5.¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citada?</p>	<p>** Entrevistado: Ellos (Minjus) debería crear elaborar un Plan de Implementación de locales, para ello debería agotar sus esfuerzos iniciando por la SBN, en otro caso, adquisición de terrenos. Pero alguien tiene que dar la iniciativa, y tratar de buscar apoyo de la alta dirección para ir a molestar al MEF, es parte de la gestión. El tema de gestión tiene que ver demasiado, el gestor tiene que estar tras de lo que busca para lograr su objetivo.</p>
<p>3.6.Algún comentario adicional sobre algún punto en la fase de ejecución de los proyectos?</p>	<p>**Entrevistado: Así mismo, para el caso del responsable de la Unidad Ejecutora de Inversiones, debería tener un perfil como gestor de proyectos, así mismo no basta con tener el perfil, sino también debería de conocer la tipología del proyecto, para hacer frente durante su ejecución, para superar la problemática. El especialista que conoce la materia y ha participado el proceso durante la ejecución, sabe dónde se presenta la problemática de manera recurrente, y este va a centrar su esfuerzo en ello para solucionar.</p> <p>*Entrevistado: El tema de capacidades, no veo que sea un problema significativo porque esto es como un círculo porque los profesionales rotan cada cambio de gestión, hoy puedes estar en un gobierno "x", próximo en un gobierno "y".</p>

Gracias.

Transcripción de entrevista

Fecha: 02/10/2018

Hora: 01:15:00 p.m.

Lugar: Lugar público

I. Información general:

Entrevistador (*):

Cristian Wilfredo Esteban Rojas

Entrevistado ():**

1.1. Nombres y apellidos:

Erick Alfredo Saldaña Solari

1.2. Entidad donde labora:

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT

1.3. Puesto:

Asesor Alta Dirección

1.4. Tiempo que labora en la entidad (años/meses):

10 meses

1.5. Años de experiencia en el sector público (años):

16 años

III. Preguntas:

3.1. ¿Qué opinión tiene Ud, con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	** Entrevistado: Los promedios de ejecución están bajos, se está tratando de mejorar las cifras.
3.2. ¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (p.e. PEI, PMI, otros) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?	**Entrevistado: En los Ministerios, se podría decir escasa planificación. De acuerdo a mi experiencia a cargo de la Administración del Programa ACCEDE-Minjus, este programa su financiamiento ha sido parte con recursos propios y endeudamiento externo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo. Ahora los organismos cooperantes son muy exigentes en el tema de la planificación, no te desembolsan ni un sol, si en caso no has cumplido con tener tus instrumentos de gestión (Plan Operativo del Programa, Plan Financiero, Plan de contrataciones, otros), cosa que no sucede en nuestras entidades, se viabilizan los proyectos, e inician con las actividades para su ejecución, cada área o unidad orgánica según sus funciones, no hay integración.
3.3. ¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión?. ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?	**Entrevistado: Desde mi punto de vista, los estudios de pre inversión sirven de poco, toda vez que no encuentras demasiados insumos como para tratar de tomar como referente, salvo el ítem donde se detalla los costos del proyecto según sus componentes, el resto es puro información no relevante. Debería ser como en el sector privado, se desea construir algo, se actúa de inmediato, su análisis de demanda, diseño de la infraestructura y su ejecución.
3.4. ¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d) alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etc)?	** Entrevistado: - Durante el tiempo que estuve en el Programa ACCEDE-Minjus, el principal factor fue el apoyo político, si no existe ello no camina nada. - La rotación de personal afecta mucho en la gestión de los proyectos, todo lo avanzado regresa al inicio o se detiene para que se pueda empoderar del tema; personal nuevo que ingresa debería contar con las cualidades necesarias que realmente se demanda.
3.5. ¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citado?	** Entrevistado: - Implementar de obligatoriedad para iniciar una ejecución sus instrumentos de gestión relacionados al proyecto. - En el BID, siempre habido un Sectorista que se encarga de sopesar el cambio de autoridades. Cuando existe rotación de personal, esta persona se encargaba de informar tanto a las nuevas autoridades como realizar la inducción a los nuevos funcionarios. - Se debería contar con profesionales de SERVIR para los cargos funcionales, toda vez de evitar la rotación de personal. - Los funcionarios debería contar con capacidades de un PMP y habilidades directivas.
3.6. Algún comentario adicional sobre algún punto en la fase de ejecución de los proyectos?	**Entrevistado: Ninguno.

Gracias.

Formato de entrevista (expertos)

I. Información general:

Fecha: 09 / 09 / 2018 Hora: 10 am Lugar: Oficina del entrevistado

Entrevistador: Cristian Esteban Rojas

Entrevistado:

- 1.1. Nombres y Apellidos: Darwin Eufacio León
- 1.2. Entidad donde labora: Diversas
- 1.3. Puesto: Especialista en inversión pública
- 1.4. Tiempo que labora en la entidad (años/meses): Diversas
- 1.5. Años de experiencia en el sector público (años): 18 años

II. Introducción

- 2.1. Descripción general del proyecto (propósito, participantes elegidos, utilización de los datos)
- 2.2. Característica de la entrevista (confidencialidad, duración aproximado)

III. Preguntas:

- 3.1. ¿Qué opinión tiene Ud, con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?
La ejecución en los sectores en los 3 últimos años ha bajado sustancialmente por tres razones: (a) cambio de la normatividad de SNIP a Invierte.pe; (b) Cambio de gobierno e inestabilidad política; (c) problemas de corrupción.
- 3.2. ¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (p.e. PEI, PMI, otros) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?
La planificación de la inversión que realizan los sectores son irreales por (a) no toman en cuenta los tiempos de los otros sistemas administrativos; (b) no consideran los tiempos reales que toman las jefaturas para autorizar/ aprobar/opinar sobre aspectos técnicos o administrativos; (c) las limitadas capacidades técnicas y/o administrativas del personal a cargo de la ejecución de la inversión.
- 3.3. ¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión?. ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?
Lo principal que tiene que mejorarse en el invierte es el mecanismo de evaluación de proyectos ya que no es posible que la mano izquierda evalúe a la mano derecha, esto va contra toda racionalidad económica y convierte al Invierte.pe en un procedimiento que hay que cumplir y todo se ejecuta.
- 3.4. ¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (*citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d) alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etc*)?
Ver respuestas a la pregunta 3.2
- 3.5. ¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citada?
Una de las estrategias adoptadas por mi persona y que ha resultado exitosa para mejorar la ejecución de la inversión es (a) elección de la cartera estratégica de inversión (Pareto de la inversión, que se centre en los de mayor inversión); (b) Participación de la más alta autoridad de la organización en el seguimiento de la cartera estratégica; (c) conformar un equipo independiente de seguimiento trasversal de la cartera estratégica; (d) reuniones cada 15 días para ver avances.
- 3.6. Algún comentario adicional sobre algún punto en la fase de ejecución de los proyectos?
Sin comentarios.

Gracias.

Transcripción de entrevista

Fecha: 17/09/2018

Hora: 11:00:00 a.m.

Lugar: Ministerio de Economía y Finanzas

I. Información general:

Entrevistador (*): Cristian Wilfredo Esteban Rojas

Entrevistado ():**

1.1. Nombres y apellidos:

Karla Mónica Gaviño Masías

1.2. Entidad donde labora:

Ministerio de Economía y Finanzas

1.3. Puesto:

Asesora del Despacho Ministerial

1.4. Tiempo que labora en la entidad (años/meses):

más de 11 años

1.5. Años de experiencia en el sector público (años):

14 años aproximadamente

III. Preguntas:

3.1. ¿Qué opinión tiene Ud. con respecto al nivel de ejecución de los proyectos en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?

**** Entrevistado:** En cuanto a la ejecución de los proyectos del gobierno nacional, la ejecución tiene que acelerarse, porque estamos próximos a un cambio de gobierno a nivel sub nacional y esto va a traer consigo un freno al nivel de ejecución, y cíclicamente la ejecución del gobierno nacional tiene que crecer para hacer frente a este desajuste que se va a ver reflejado producto de este cambio de gobierno indicado. Las cifras del año pasado han estado un poco positivas esto por el contexto internacional, y esto se ha visto frenado porque el país se encuentra en una situación de conflicto, por consiguiente necesitamos dar buenas señales al inversionista.

*** Entrevistador:** Me dice Ud., que por este cambio de gobierno a nivel sub nacional traen efectos de desajuste en el nivel de inversión pública, así mismo este cambio de gobierno viene acompañado de cambio de equipo técnico?

**** Entrevistado:** Estamos en una situación muy complicado, pero veo de forma positiva que estamos retomando el camino. Hay un factor que no se midió desde el MEF, el cambio del SNIP al Invierte.pe, y esto trajo consigo el cambio de órganos, se desapareció las OPI, y se le asignó más funciones a las Unidades Formuladoras. Así mismo cabe precisar que las OPIs no son igual a las OPMI, cada uno tiene su propio expertis, las OPIs toda su vida han estado evaluando proyecto, y que de pronto se ponga hacer programación, no es lo mismo. Ese proceso interno, no se tenía mapeado, porque las entidades debían hacer un reacomodo de su equipo de inversiones, un cierto freno iba haber, porque son reglas nuevas, gente nueva, estructura nueva, y si a ello le agregamos el maremoto político es bastante difícil.

3.2. ¿Qué problemas identifica en la planificación de los proyectos de inversión pública (p.e. PEL, PMI, otros) y como estas afectan en la etapa de ejecución en su sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando?

**** Entrevistado:** Cuando no hay una planificación clara, cuando no tienes una estructura que quieras lograr y demás, todos tus logros estratégicos se ven afectados.

**** Entrevistador:** Con el SNIP no tenías una herramienta de programación?

**** Entrevistado:** Eso es falso. Con el SNIP teníamos una programación multianual que lo realizaban las OPI, posterior la programación paso al área de presupuesto, se tenía un aplicativo. Ahora con el Invierte.pe, se pone más énfasis en la programación.

**** Entrevistador:** Lo que comentaron los anteriores entrevistados, programar nuevas ideas de proyectos es un poco difícil?

En caso de la programación y hacer nuevos ajustes, tienes que tocarle la puerta a tu Ministro, tienes que sustentarlo un poco más, cada cambio que se haga tiene que ser justificado. En tu programación tiene que hacer el análisis de que se prioriza, volumen o calidad, en eso hay que ponerle énfasis.

3.3. ¿Cómo evalúa la calidad de la información y la calidad de los estudios de pre inversión?. ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?

**** Entrevistado:** Había de todo. En una primera época con el SNIP las viabilidades que se daban en la DGPM, los proyectos eran buenos, demoraban sí; luego a partir del año 2005-2007, con la corriente de la descentralización se dieron facultades a los gobiernos sub nacionales para evaluar sus propios proyectos, ahí tuvimos un problema mirando con retrospectiva que esta descentralización no fue acompañada con capacitación debida en su tiempo, así mismo la rotación del personal y el factor político, quiera o no este último existe y muchas veces inciden en los tipos y calidad de proyectos que se van a ejecutar desde lo bueno hasta malos proyectos. El MEF, ya no pudo intervenir, porque esto estaba descentralizado. Los funcionarios tanto de la OPI como de la Unidad Formuladora, quedaron desprotegidos porque ahora era estos los que tomaban decisión de aprobar o no sus proyectos y los tipos de proyectos. Creo que debió madurarse lentamente la descentralización del SNIP, por fases, etapas, envergaduras de inversión, pero no fue así, la calidad cayo, y esta caída son los que llevaron a derogar el Invierte.pe, e iniciar con esta nueva etapa para registrar todo aquello que tenga que ver con PIP o No PIP, no me atrevería a decir si la calidad haya mejorado, porque con un solo PIP ahora vamos a dar la viabilidad a proyectos con millones de monto de inversión.

*** Entrevistador:** ¿Qué elementos deben mejorarse en el Invierte.pe, para evitar información no relevante y focalizarse en información relevante?

**** Entrevistado:**

Creo se está haciendo esfuerzos por mejorar los controles y calidad de la información con el Invierte.pe; por ejemplo con el SNIP tenemos lecciones que proyectos excluidos del SNIP ahora tiene problemas, no podemos hacer una evaluación ahora porque el Invierte.pe tiene poco tiempo. La calidad y suficiencia de la información, que la programación no sea modificable de manera recurrente, y que no se exoneren proyectos de la programación.

3.4.¿Cuáles son los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos en el sector donde viene laborando y/o haya asesorado o asesorando (citar ejemplo como: a) mala programación presupuestal; b) malos estudios que obligan a cambios posteriores en obra; c) saneamiento legal de terreno y locales; d) alta rotación de personal de logística; e) malos proveedores contratistas, etc)?	** Entrevistado: Los más comunes en los proyectos a nivel de todos los gobiernos, es el saneamiento físico de terreno, ustedes deben haberlo visto también, es recurrente. El saneamiento físico, no depende del SNIP, Invierte.pe o al MEF, depende de cada entidad por solucionar su problemática. Esto es un problema nacional en los proyectos. Es un tema de gestión, debemos saber el inventario de nuestros locales y su estado situacional para poder medir y planificar las intervenciones.
3.5.¿Durante su experiencia (lecciones aprendidas), que acciones ha realizado y/o implementado para solucionar la problemática citado?	** Entrevistado: Ojo, el MEF no va a solucionar esa problemática de saneamiento físico, no es un tema del sistema del Invierte.pe, es un tema que le compete a cada Ministerio. Para ello realizar comités o mesa de trabajo, presidido y/o acompañado por alguna alta autoridad, hacer un listado de los principales proyectos, y establecer compromisos y responsabilidades para ir subsanando la problemática, hacer participar a todo el equipo con la finalidad de poder hacer sus cosas pendientes.
3.6.Algún comentario adicional sobre algún punto en la fase de ejecución de los proyectos?	**Entrevistado: Un tema importante es entender a los sectores, todo va a depender también de la coyuntura política que afecta los operadores. Para el caso del perfil para la UEI, estos están normados por servir.

Gracias.

Anexo 9. Propuesta de mejora de la gestión de inversiones - Fase de Ejecución de la OGA-Minjus

Propuesta 1: Convenios con Servir para asignación de directivos clave que minimicen la rotación

El tema del personal es el punto medular e imprescindible porque si no se realizan las mejoras en este factor, todo el resto de las propuestas seguirán manteniéndose iguales o, en el mejor de los casos, su mejora será lenta y progresiva. Para ello, se han revisado las evidencias del servicio civil y su impacto en la mejora de la gestión. Así se tiene a Lira (2013:61-102), cuyo trabajo de investigación se refiere al impacto del sistema de alta dirección pública (SADP)⁵² en la gestión hospitalaria en 27 servicios de salud de Chile, para ello planteó indicadores de eficiencia y calidad en la gestión hospitalaria, y llegó a la conclusión que desde el momento que ingresa un director provisto por el SADP se generó una mejora en cada uno de los indicadores de gestión hospitalaria.

Siguiendo con esa línea, la propuesta de la presente investigación se basa en considerar profesionales del Servicio Civil en puestos claves del Minjus. Para ello se propone considerar como objetivo principal la Gestión para Resultados (GpR)⁵³, alineado a la Política de Modernización de la Gestión del Estado. Así, se propone considerar la contratación de gerentes públicos de Servir⁵⁴ de manera progresiva, siendo en un primer momento los jefes de órganos de apoyo del segundo nivel organizacional (ver gráfico 11)⁵⁵: Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización; Oficina General de Tecnología de Información; Oficina General de Administración, y Oficina General de Recursos Humanos.

Organigrama de una entidad pública



Fuente: Servir, 2016.

⁵² «En 2003 se instauró en Chile el Sistema de Alta Dirección Pública como una pieza fundamental del proceso de modernización del Estado, con el objetivo de profesionalizar la alta dirección pública y así lograr una mejora en la gestión de los servicios públicos» (Lira 2013).

⁵³ «La gestión por resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones» (Servir, 2018).

⁵⁴ Los gerentes públicos son incorporados a la entidad que lo requiera por un plazo máximo de tres años, finalizado el plazo, esto se puede extender. La remuneración es estimada por Servir en base a una metodología de valoración de cargos, la entidad solicitante asume la remuneración del personal según el monto establecido en el CAP, y PAP, el incremental producto del resultado de la valoración del cargo lo asume Servir con cargo a sus recursos financieros; información elaborada en base a la consulta realizada a Edgar Delgado Ortega, gerente público del Cuerpo de Gerentes de Servir, consulta hecha vía telefónica el 05 de octubre de 2018.

⁵⁵ No se considera al secretario general por ser cargo de alta dirección (Servir, 2016).

Considerando el organigrama precedente, en el caso de los jefes de las unidades orgánicas de apoyo del tercer nivel, se propone diseñar y/o considerar los perfiles propuestos por Servir⁵⁶ para cada uno de los puestos, esto en coordinación con los jefes del segundo nivel organizacional. El reclutamiento de los jefes del tercer nivel organizacional se realizará tomando en cuenta los perfiles diseñados y aprobados. Esto será aplicado para las siguientes jefaturas:

- Oficina de Abastecimientos.
- Oficina Financiera.
- Oficina de Administración Documentaria y Archivo.
- Oficina de Gestión de Inversiones.
- Oficina de Organización del Trabajo y Desarrollo del Talento.
- Oficina de Gestión del Empleo y Compensación.
- Oficina de Infraestructura y Soporte Tecnológico.
- Oficina de Desarrollo de Sistema de Información.
- Oficina de Planeamiento y Cooperación.
- Oficina de Presupuesto.
- Oficina de Organización y Modernización.
- Oficina de Programación Multianual de Inversiones.

Se brindará capacitación en gestión por procesos al personal operativo, con la finalidad de cambiar de paradigma funcional, esto de manera recurrente, toda vez que al inicio va a ser un poco difícil interiorizar este cambio. Se deberá elaborar un plan de gestión de capacitación donde los jefes del segundo nivel organizacional deberán de participar en la planificación y coordinar con Servir.

Para valorar el desempeño del personal, según indica Servir, se utilizará el modelo de gestión de rendimiento⁵⁷ (planificación, metas y compromisos, seguimiento, evaluación, y retroalimentación), esto en base a instrumentos técnicos y metodologías verificables de valoración de cumplimiento de metas y compromisos que serán diseñados por el Minjus, mediante asistencia técnica de Servir. Este modelo permitirá evaluar al jefe y este, a su vez, será evaluador de su staff. Finalmente, se deberá diseñar una estrategia de seguimiento y monitoreo.

Marco legal

La propuesta está enmarcada en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (SGP-PCM 2013), correspondiente al cuarto pilar central, servicio civil meritocrático.

Viabilidad financiera

Disponer de servidores calificados permitirá cumplir con los objetivos institucionales. Se requiere personal con vocación de servicio al ciudadano, siendo necesario que sean bien remunerados con la finalidad de generar incentivos. En marco con el Decreto Legislativo N°1024, que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos, en su artículo 10, del régimen laboral de los gerentes públicos, con respecto a la remuneración, se indica: «Percibirán la remuneración que corresponda, de acuerdo al régimen especial establecido en el cuerpo de gerentes públicos, la cual será solventada de manera compartida entre la entidad solicitante y la Autoridad (Servir). La entidad solicitante pagará la remuneración y todos los conceptos no remunerativos que correspondan a la plaza que ocupe y de ser necesario, la Autoridad complementará este monto hasta alcanzar la suma que corresponda al Gerente de acuerdo a la escala» (Presidencia de la República 2008). Por lo expuesto, considerar gerentes públicos de Servir no irrogaría gasto incremental a la entidad (Minjus), por consiguiente, se ve factible continuar con esta propuesta.

⁵⁶ Se han revisado los perfiles específicos del cuerpo de gerentes públicos por puesto tipo (Servir, s.f.).

⁵⁷ «Subsistema encargado de identificar, reconocer y promover el aporte de los servidores civiles al logro de los objetivos y metas institucionales. Además, este modelo evidencia las necesidades requeridas por los servidores para mejorar el desempeño en sus puestos, así como el desempeño de las entidades públicas» (Servir, 2016).

Propuesta 2: Formar un equipo especializado en la Oficina de Abastecimiento para la adquisición y disposición de terrenos y/o alquileres

Se propone conformar un equipo multidisciplinario (con especialistas legales y técnicos) en la Oficina de Abastecimiento (OAB) del Minjus a cargo de obtener, habilitar y poner en servicio inmuebles adecuados (propios, bajo administración o alquilados) para la ejecución de proyectos de inversión pública. Se requiere realizar la delegación de funciones en el personal de servicios generales y control patrimonial y la contratación de personal suficiente para conformar un equipo multidisciplinario (especialistas legales y técnicos) para el saneamiento físico legal de inmuebles y/o alquiler de locales.

Lineamientos de trabajo

La forma de trabajo depende de la estrategia y viabilidad para gestionar los tipos de ambientes a adquirir, administrar y/o alquilar a cargo del equipo especializado multidisciplinario de la AOB.

Planeamiento y adquisición

Se consideran los siguientes lineamientos y alcances:

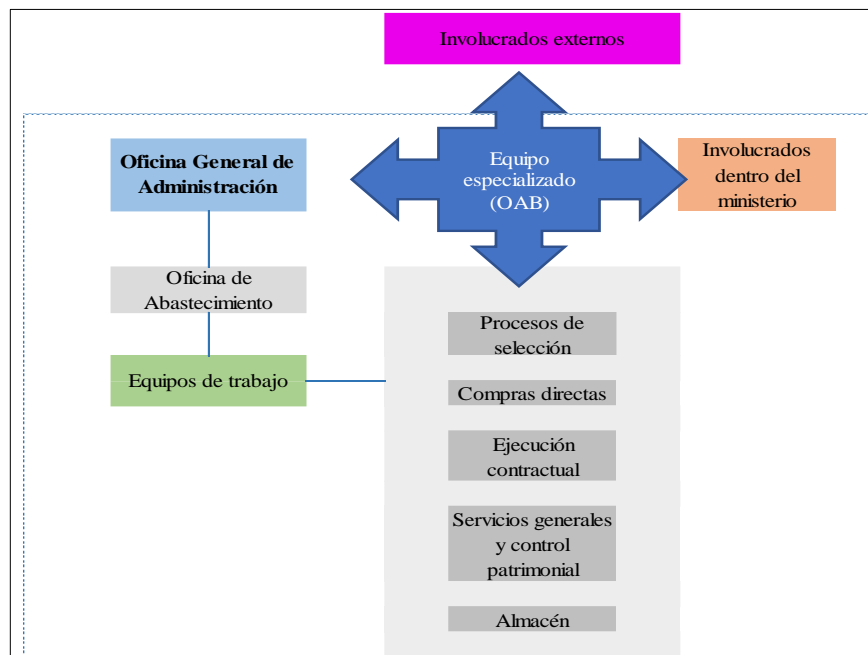
- Identificación de potenciales inmuebles propios o administrados por el Minjus y/o locales para alquiler.
- Saneamiento y adquisición de inmuebles y/o locales para alquiler:
 - Identificar inmuebles propios y culminar su proceso de saneamiento físico legal.
 - Identificar inmuebles incautados, luego seleccionar los potenciales inmuebles que podrían pasar en calidad de decomisados, para proceder a su saneamiento físico legal.
 - Identificar locales para alquiler. Primera fase: el área beneficiaria (DGDPAJ) en coordinación con el equipo multidisciplinario de la OAB deberá identificar los potenciales locales a ser arrendados verificando que cumplan con los requisitos técnicos y legales para que funcionen como oficina administrativa; una vez identificados el área usuaria debe elaborar el requerimiento (OGA-Minjus). Segunda fase: gestionar la contratación del alquiler del local (dependiendo del monto se podría encargar al equipo de procedimientos de selección o al de compras directas de la OAB) en constante coordinación con el equipo multidisciplinario de la OAB, el área usuaria y el área beneficiaria hasta la adjudicación.
- Actualización del inventario de bienes inmuebles propios o administrados en los respectivos documentos e instrumentos de trabajo de la oficina y del ministerio. Luego, ir implementando el Inventario de Control Patrimonial y Registro de bienes.
- Coordinar con los especialistas en temas de inversión pública del Ministerio para articular intervenciones en los componentes de adquisición de ambientes (propio, administrado o alquilado) de los proyectos de inversión pública encargados.

Ejecución contractual y administración

Se debe tener en cuenta la forma de trabajo para la administración:

- La administración del local (propio, administrado y/o alquilado) estará a cargo del área beneficiaria (DGDPAJ).
- La gestión administrativa del contrato estará a cargo de la OAB y sus equipos de ejecución contractual. El seguimiento y conformidad del contrato estará a cargo del área usuaria (OGA).

Organización



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Marco legal

- Directiva N°002-2018-JUS/SG, Directiva para contrataciones cuyos montos sean iguales o menores a 8 UIT.
- Literal j del artículo 27 de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Normatividad utilizada por el Minjus para alquileres
- Normativa Minjus para gestión de alquileres y sus contratos.
- Normativa interna de las Municipalidades sobre requerimientos de parámetros para el uso y funcionamiento de oficinas.

Viabilidad presupuestal

El financiamiento del equipo se obtendrá de las mismas asignaciones presupuestales anuales para la contratación de especialistas prestadores de servicios, buscando contratar a profesionales que cumplan con el perfil requerido. También se considera la asignación del personal CAS y su capacitación respectiva en las materias requeridas (dicho requerimiento debe ser recogido en el Plan Anual de Capacitación).

Propuesta 3: Instalación de equipo técnico de gestión seguimiento de inversiones, propuesta de organización y planteamiento de grupos de procesos bajo enfoque de gestión de proyectos para Fase de Ejecución.

La propuesta considera los siguientes subcomponentes:

- Propuesta 3.1: Organización de equipo técnico de gestión y seguimiento de inversiones desde una mirada del portafolio del sector.
- Propuesta 3.2: Planteamiento de grupos de procesos bajo con enfoque de gestión de proyectos para la Fase de Ejecución.

Guías de referencia

- Guía de gestión por procesos en el marco de la modernización del Estado.
- Reglamento de Organización y Funciones.
- Guía PMBOK, sexta edición.

- Extensión de la Guía del PMBOK tercera edición para el gobierno.
- PMDR4 del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Implementación de sistema de Control Interno.

Propuesta 3.1: Organización de equipo técnico de gestión y seguimiento de inversiones desde una mirada del portafolio del sector

En el Minjus se han realizado actividades de gestión y seguimiento de la cartera de proyectos del sector a través del Comité de Gestión y Seguimiento de la Inversión Pública. El primer Comité fue creado con la Resolución Ministerial N°0054-2013-JUS (Minjus 2013c), la cual queda sin efecto con la publicación de la Resolución Ministerial N°0221-2018-JUS del 18 de mayo de 2018, que crea la Comisión de Seguimiento de la Ejecución de las Inversiones de los Pliegos Presupuestarios del sector Justicia y Derechos Humanos, los cuales se presentan a continuación:

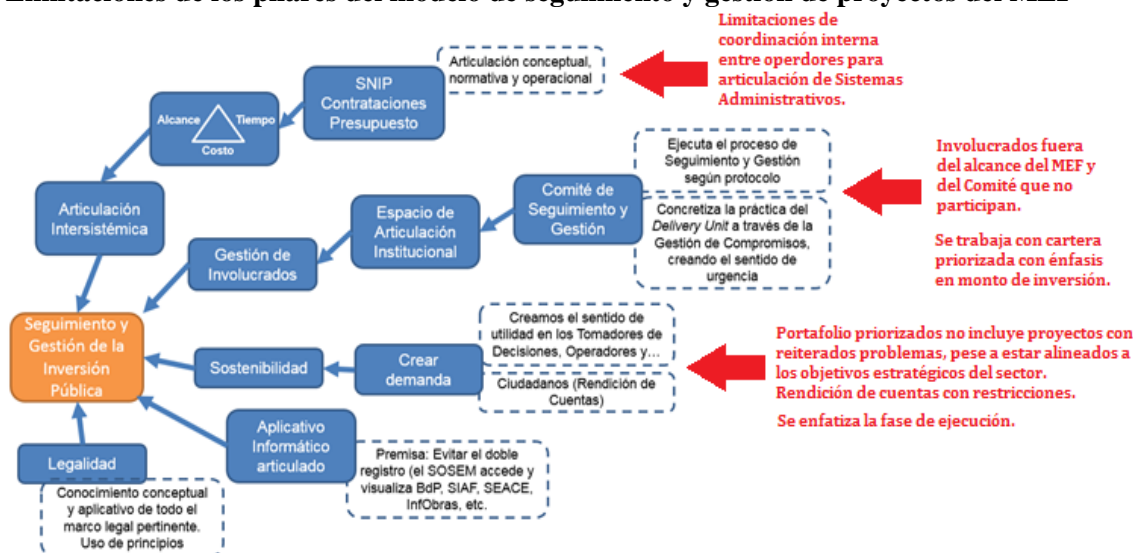
Comparativo

Gestión y seguimiento de inversiones		
Periodo	2013 - 2018	2018 - actualidad
Nombre	Comité de Gestión y Seguimiento de la Inversión Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Comisión de Seguimiento de la Ejecución de las Inversiones de los Pliegos Presupuestarios del Sector Justicia y Derechos Humanos
Norma de creación	Resolución Ministerial N°0054-2013-JUS	Resolución Ministerial N°0221-2018-JUS
Integrantes	El Secretario General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o su representante, quien lo presidirá. El Responsable de la Oficina de Programación e Inversiones del Sector Justicia y Derechos Humanos, quien además actuará como Secretario Técnico. Los Jefes o representantes de las Unidades Ejecutoras de los Pliegos del Sector Justicia y Derechos Humanos. El Jefe o representante del Oficina de Planeamiento y Presupuesto de cada Pliego. El Jefe o representante de la Oficina General de Administración de cada Pliego.	El Secretario General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quien lo presidirá. El Jefe de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos El Responsable de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) del Sector Justicia y Derechos Humanos, que actuará como Secretario Técnico. Los Jefes de las Oficinas de Planificación y Presupuesto, o quienes hagan sus veces, de los Pliegos Presupuestales INPE y SUNARP.
Convocados (potestativos)		Los responsables de las Unidades Ejecutoras del Sector Justicia y Derechos Humanos.
Funciones	1. Efectuar el seguimiento de los avances de ejecución y liquidación de los proyectos de inversión pública, así como de los proyectos de inversión pública en sus diferentes fases. 2. Aprobar y actualizar anualmente la cartera priorizada de proyectos de inversión pública en materia de seguimiento. 3. Otras que establezca su Reglamento.	Efectuar el seguimiento de la ejecución de las inversiones del presupuesto de los Pliegos del Sector Justicia y Derechos Humanos. Efectuar el seguimiento de los avances de ejecución física y financiera de los proyectos de inversión y de otras inversiones previstas en el Programa Multianual de Inversiones (PMI) del Sector, emitiendo recomendaciones y propuestas de medidas correctivas para los pliegos presupuestarios, de ser el caso. Efectuar el seguimiento de los avances en la elaboración y aprobación de las fichas técnicas y los estudios de preinversión para los proyectos de inversión a cargo de las Unidades Formuladoras del Sector. Efectuar informes de seguimiento de inversiones de los pliegos del Sector, con periodicidad mensual, los cuales son remitidos a los titulares de los pliegos del sector y a los secretarios generales.
Periodicidad de reunión	Primera semana de cada mes o cuando se estime necesario	Mínimo una vez al mes
Instrumentos de gestión	Reglamento	Plan de Trabajo Anual

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Dicho Comité se realiza bajo el acompañamiento del MEF, utilizando como esquema de trabajo el modelo de Seguimiento y Gestión de la Inversión Pública propuesto por el mismo, pero dado que es un portafolio enfocado en los niveles de inversión, sumado a la restricción a participar de ciertos actores, se pueden anotar algunas consideraciones que podrían tornarse en limitaciones:

Limitaciones de los pilares del modelo de seguimiento y gestión de proyectos del MEF



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Pese a que el Comité está funcionando actualmente, este no tiene en agenda al grupo de proyectos analizados puesto que la cartera priorizada de proyectos que monitorean tiene altos niveles de inversión a comparación de estos, por lo que se necesita un equipo dedicado a esta cartera con la finalidad de destrabar los cuellos de botella identificados. La finalidad de la propuesta no es reemplazar a la existente sino complementarla mediante la designación de un equipo técnico propio del pliego, pero que coordine con el comité sectorial y que interactúe con la Oficina encargada del proceso de nivel 0 (Direccionamiento Estratégico), dentro del cual se encuentra el proceso de nivel 1 (gestión de inversiones) que es la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización cuyo brazo técnico es la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), de tal forma que esta gestione toda la cartera del sector como un portafolio alineado a los objetivos estratégicos identificados en el PESEM Minjus 2015-2021 (Minjus 2015).

Alcance del funcionamiento

Gestión y seguimiento de inversiones	
Nombre	Equipo Técnico de Seguimiento y Gestión de Inversiones-Minjus
Creación	Encargo vía memorándum de Secretaría General
Integrantes	Secretario General del MINJUS, quien lo presidirá. Jefe de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Responsable de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) del Minjus, que actuará como Secretario Técnico. Jefe o representante del Oficina General de Administración. Oficina Técnica ejecutora de Proyectos (Oficina de Gestión de Inversiones)
Convocados (potestativos)	Unidades formuladoras y responsables de las Oficinas de Abastecimiento y Presupuesto

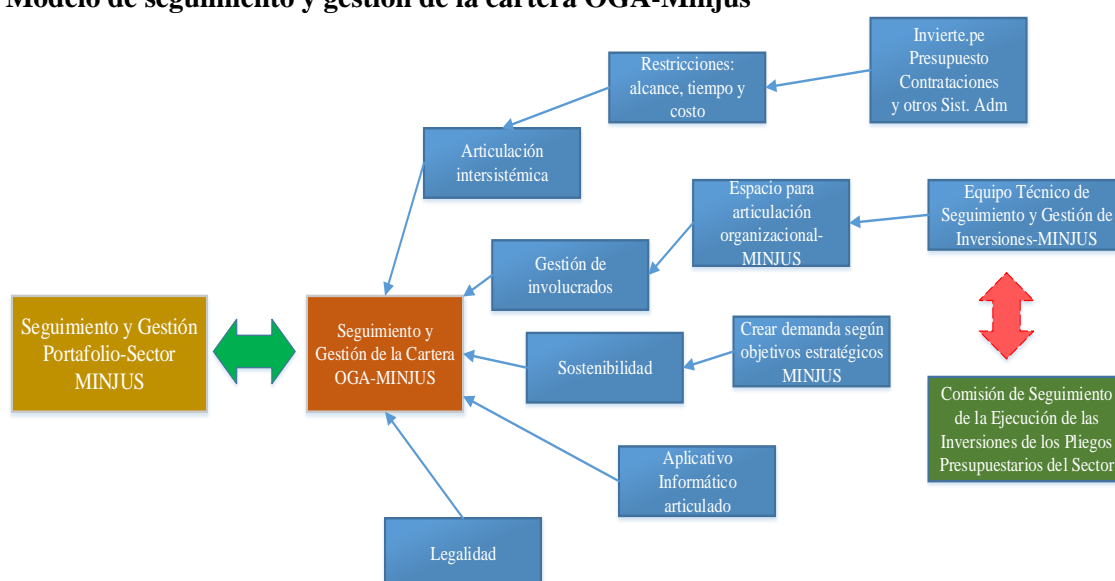
Fuente: Elaboración propia, 2018.

Alcance del funcionamiento (continúa de la página anterior)

Gestión y seguimiento de inversiones	
Funciones	Seguimiento de la ejecución presupuestal de las inversiones del pliego. Efectuar el seguimiento de los avances de ejecución física y financiera de la cartera de proyectos de inversión y de otras inversiones previstas en el Programa Multianual de Inversiones (PMI) encargados, emitiendo recomendaciones y propuestas de medidas correctivas, de ser el caso. Seguimiento de los avances en la elaboración y aprobación de las fichas técnicas y los estudios de preinversión para los proyectos de inversión a cargo de la Unidad Formuladora del pliego. Efectuar informes de seguimiento de inversiones de la cartera del pliego semanalmente, los cuales son remitidos al titular de la Unidad de la Unidad Ejecutora y a la Secretaría General
Periodicidad de reunión	Mínimo una vez a la semana
Instrumentos de gestión	Plan de Trabajo Anual (sujeto a actualización mensual)

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Modelo de seguimiento y gestión de la cartera OGA-Minjus



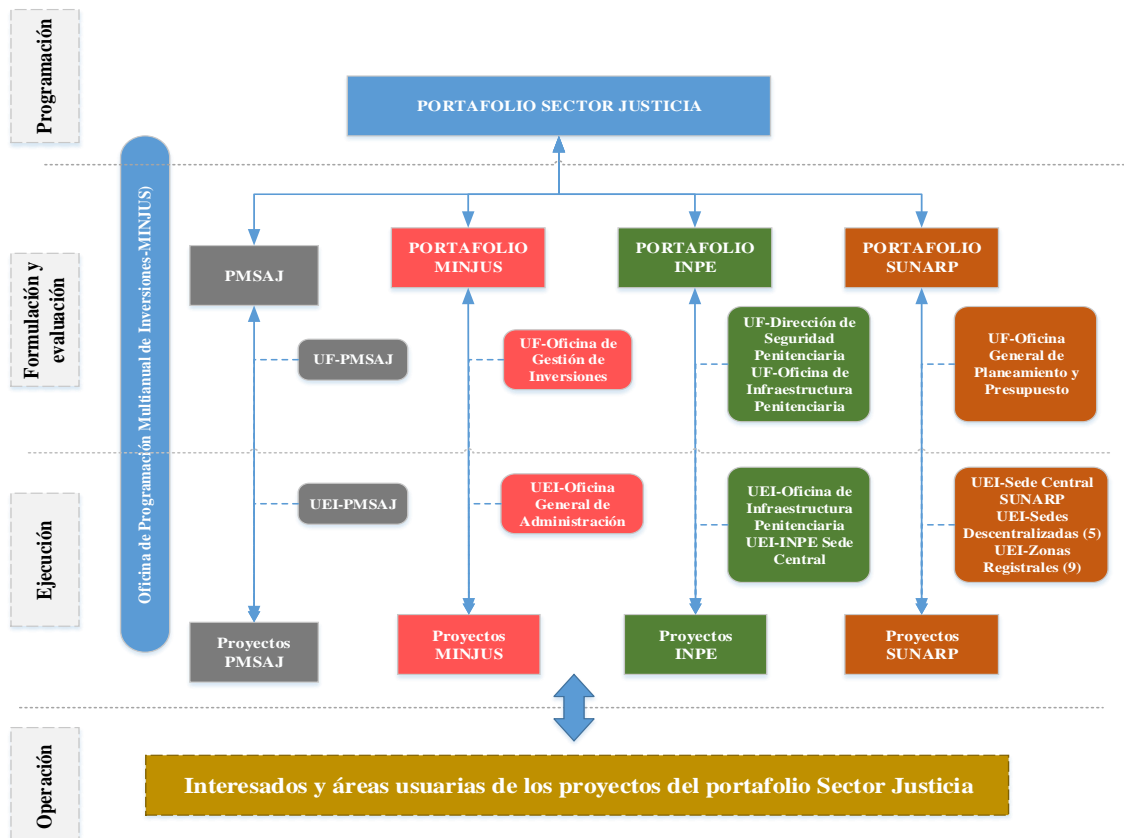
Fuente: Elaboración propia, 2018.

Propuesta 3.2: Planteamiento de grupos de procesos bajo con enfoque de gestión de proyectos para la Fase de Ejecución

Se busca la identificación de la interacción de portafolios, programas y proyectos del sector. La cartera de proyectos que está a cargo del sector (incluyendo a todos sus pliegos) debería seguir las buenas prácticas de proyectos en el sentido de gestionarlo como un portafolio de proyectos, el cual debe estar administrado por la Oficina General de Administración a través de su Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), la misma que tendría que interactuar con las oficinas que formulan, evalúan y ejecutan proyectos de las que se tienen, en primer lugar, a las unidades formuladoras encargadas de formular y evaluar los proyectos para luego ser ejecutados por la unidades ejecutoras de inversiones. Existe retroalimentación entre ambos actores para gestionar sus propios portafolios asignados. Las ventajas de esta interacción son las siguientes:

- Establecer las estrategias y prioridades respecto a objeto del portafolio sectorial (dada las asignaciones por pliegos) y su contribución a los objetivos del sector.
- Establecer la gobernabilidad entre portafolio, programas y proyectos.
- Poder gestionar los cambios en el portafolio y los impactos de los cambios entre otros portafolios, programas o proyectos.
- Evaluar el desempeño del portafolio.

Portafolio sector Justicia



Fuente: Elaboración propia, 2018.

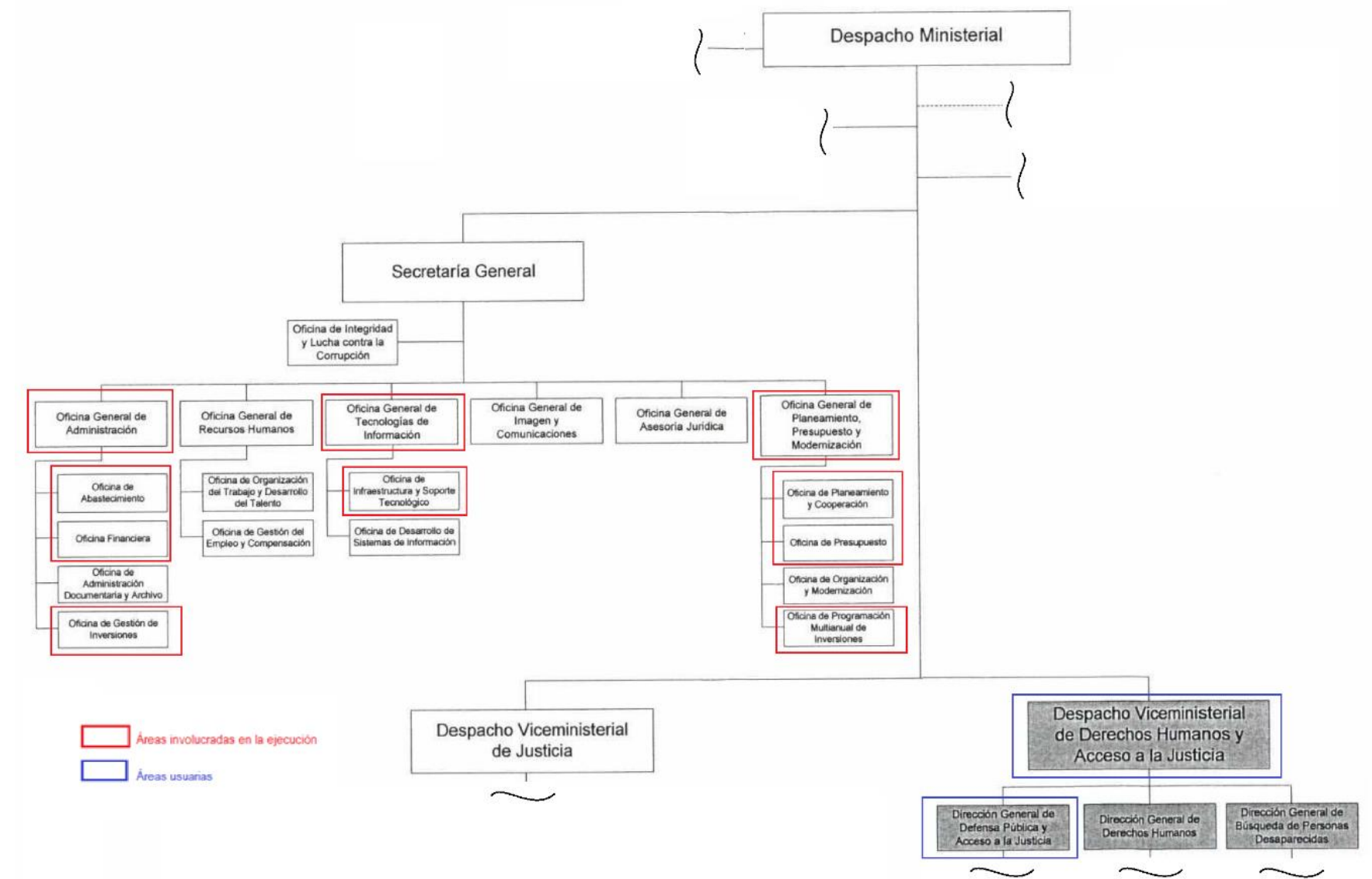
Organigrama orientado a la gestión de proyectos bajo organigrama funcional

Con la finalidad de romper las barreras de coordinación entre áreas, se debería establecer un equipo en cada oficina que permita gestionar los proyectos de inversión pública, de tal manera que no sobrecargue a los servidores públicos de manera adicional a sus actividades administrativas.

Se ha identificado cuáles son las oficinas que participan en la gestión de proyectos – fase de Ejecución, y la oficina central para la ejecución y gestión de proyectos sería la Unidad Ejecutora de Inversiones OGA-Minjus, teniendo como brazo técnico encargado a la Oficina de Gestión de Inversiones (OGI) como coordinador central con las otras áreas. Todo esto es coordinación con la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (OGPPM) por ser el dueño del proceso de nivel 0 denominado Direccionamiento estratégico, dentro del cual se encuentra el proceso de nivel 1 Gestión de inversiones, según el Mapa de Procesos del Minjus aprobado con Resolución Ministerial N°0222-2018-JUS del 24 de mayo de 2018.

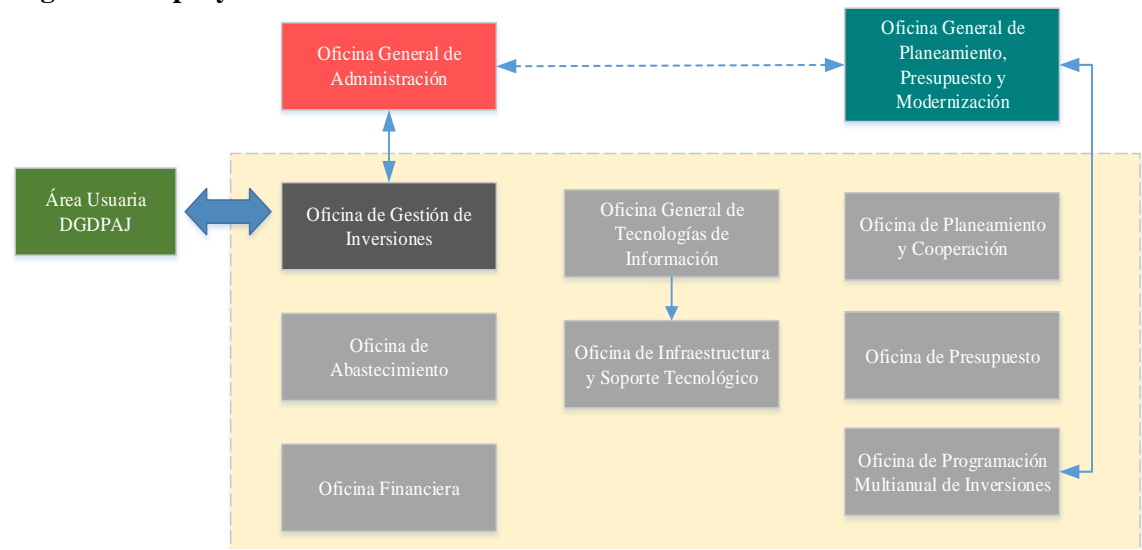
A continuación, se identifican las oficinas dentro de la organización funcional del Ministerio y su organización, que están orientadas a la gestión de inversiones – fase ejecución:

Organigrama institucional



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Organigrama orientado a la gestión de proyectos

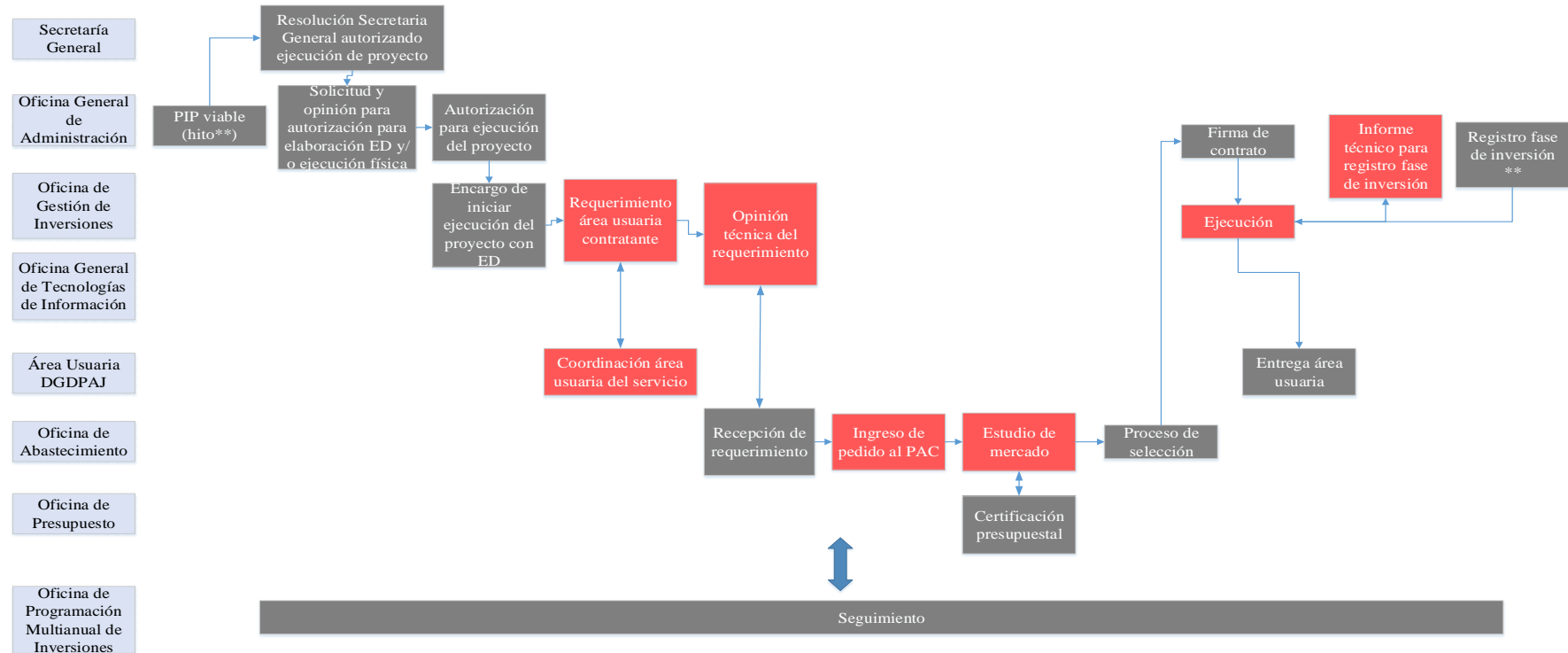


Fuente: Elaboración propia, 2018.

Gestión de inversiones – Fase de Ejecución bajo enfoque de Gestión de Proyectos PMI

Antecedentes: Se considera la identificación de actividades críticas con demoras⁵⁸.

Identificación de actividades con demoras

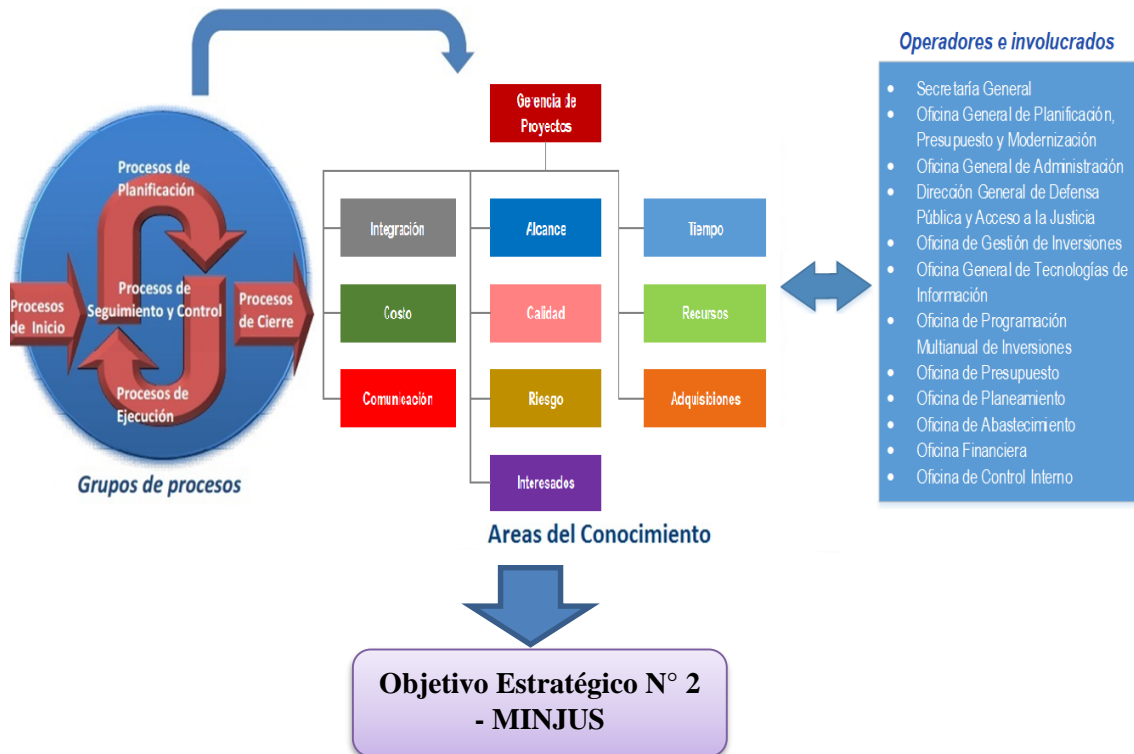


Fuente: Elaboración propia, 2018.

⁵⁸ Dichas actividades fueron identificadas en el Anexo 6.

A continuación, se propone la siguiente interacción de Grupos de Procesos (Iniciación, Planificación, Ejecución, Monitoreo y Control y Cierre) y las áreas del conocimiento del PMBOK (Integración, Alcance, Tiempo, Costo, Calidad, Recursos, Comunicaciones, Riesgo, Adquisiciones e Interesados) con la Fase de Ejecución del Invierte.pe con sus respectivos operadores e involucrados. La propuesta propone aclarar la interacción de actividades y la asignación de los roles, generándose entradas para cada proceso que den los resultados necesarios para llevar a cabo la ejecución del proyecto. La interacción mencionada se resume en el siguiente esquema de interacción:

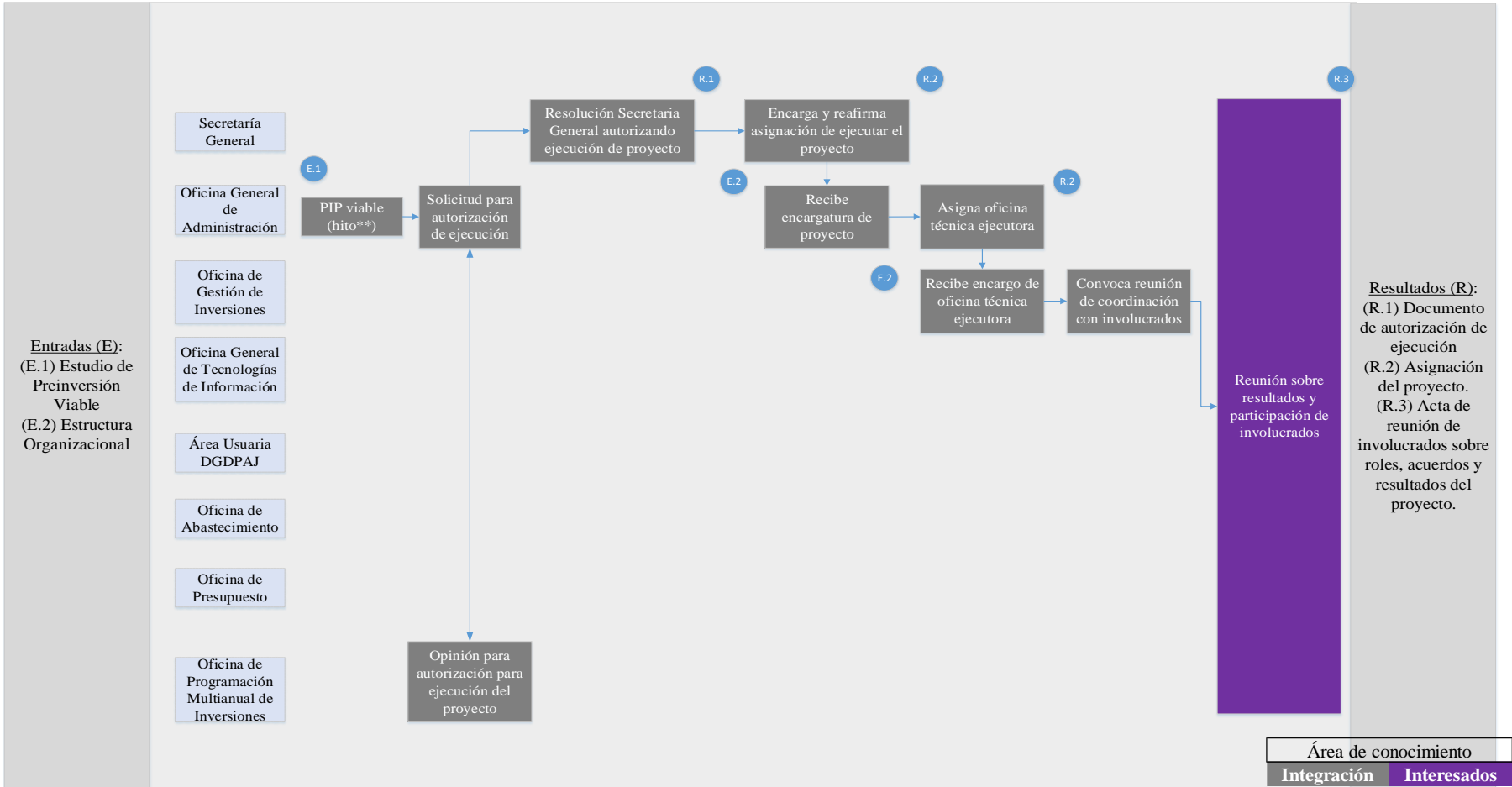
Modelo de interacción de grupos de procesos, áreas del conocimiento e involucrados



Fuente: Elaboración propia, 2018.

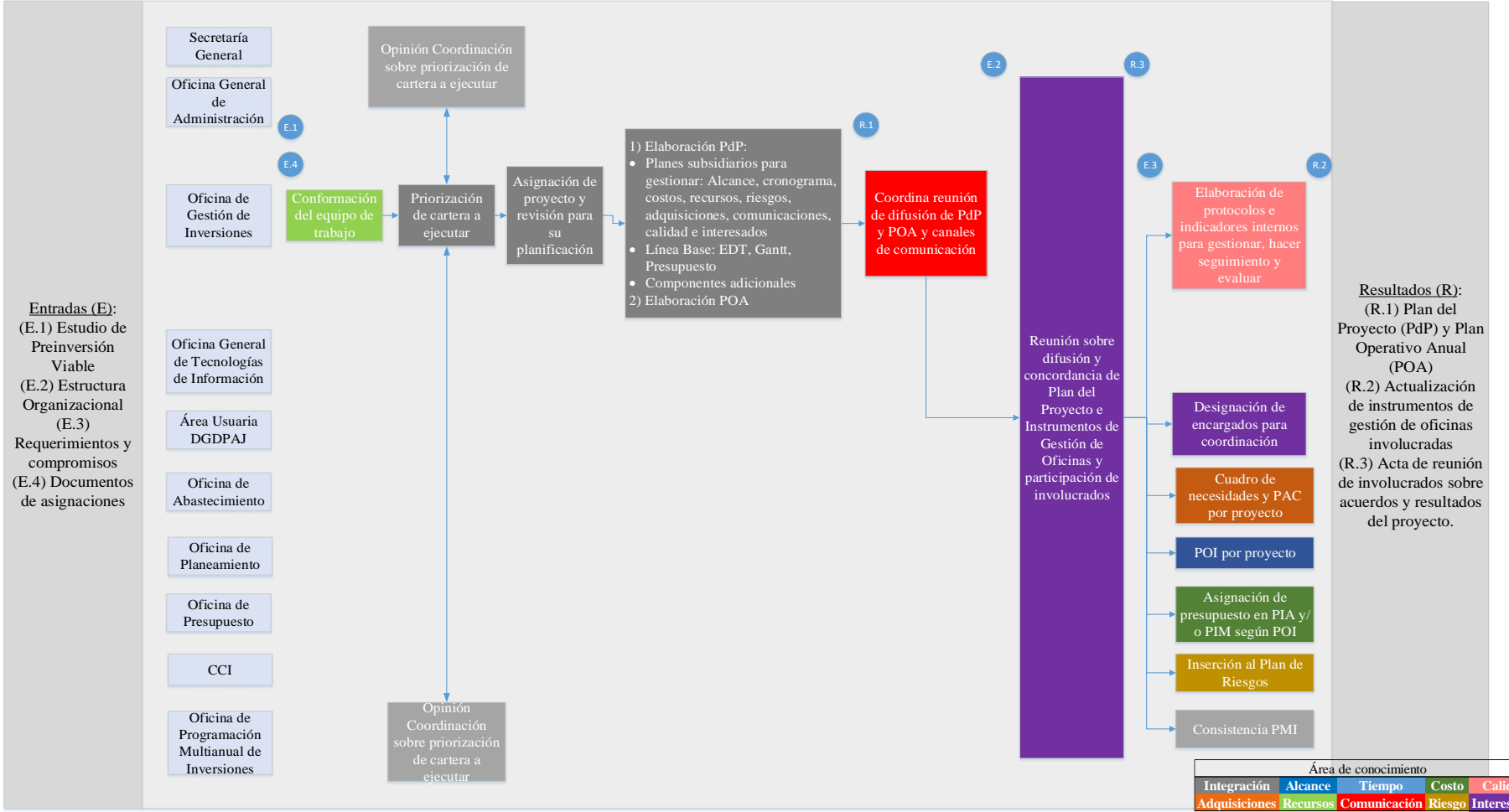
A continuación se detalla cada grupo de proceso:

Gráfico A. Grupo de procesos de Inicio



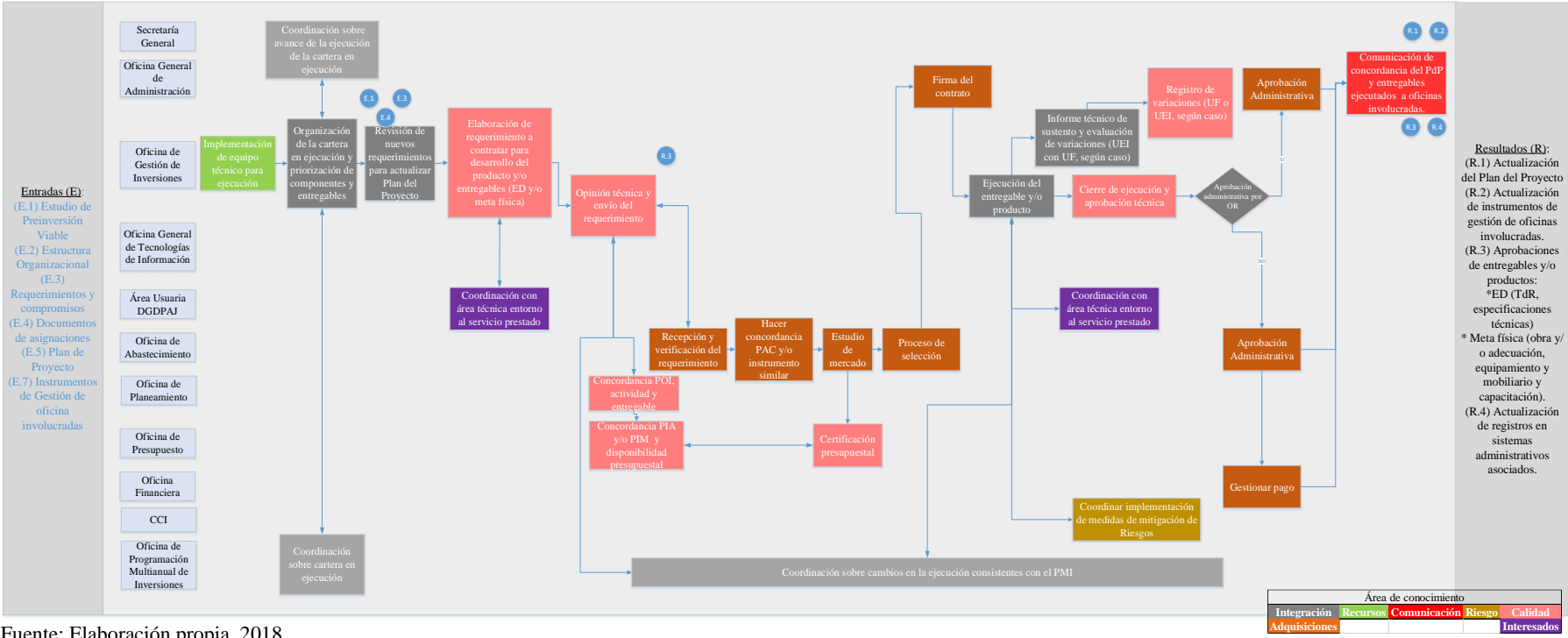
Fuente: Elaboración propia, 2018.

Gráfico B. Grupo de procesos de Planificación



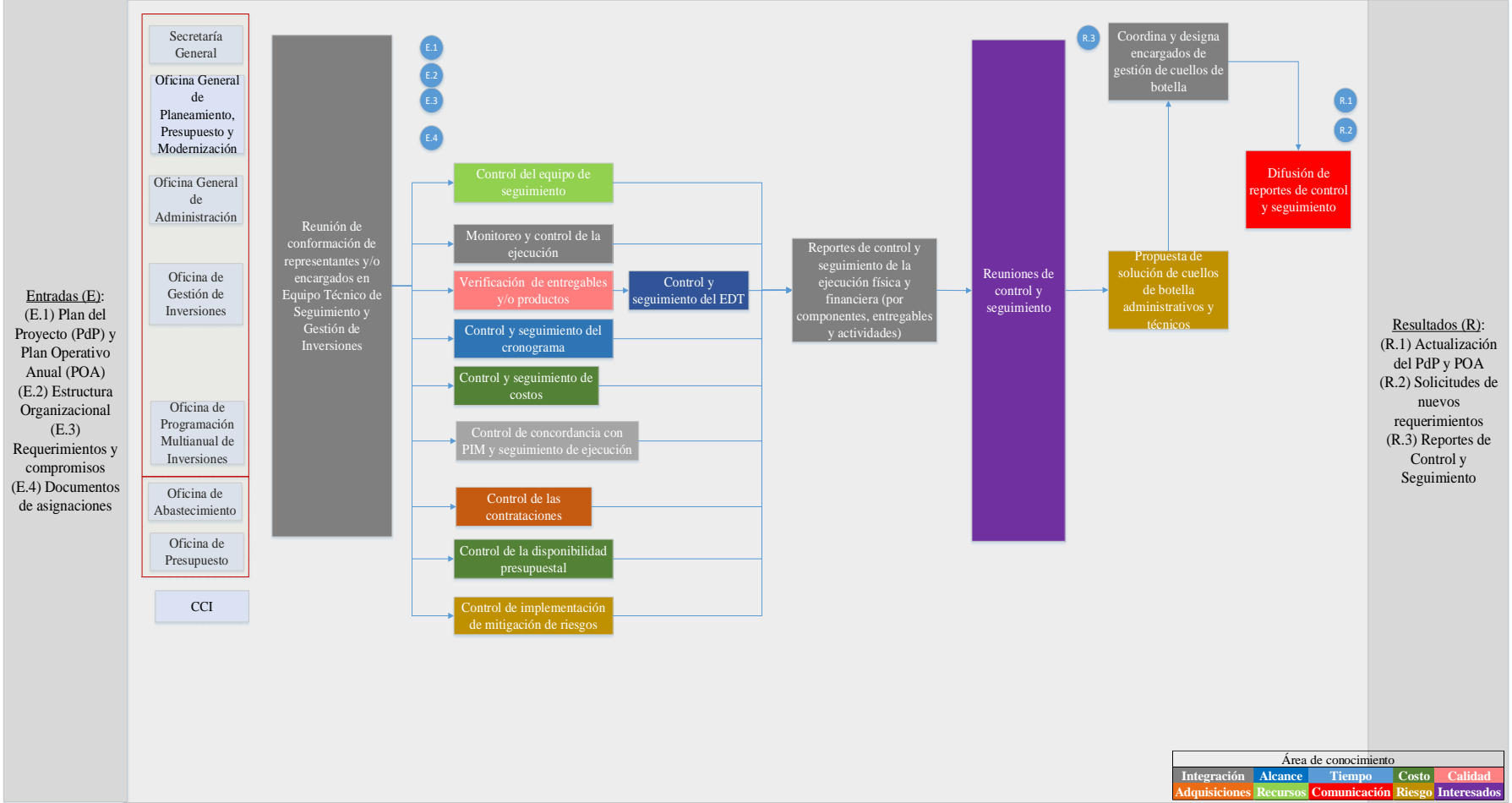
Fuente: Elaboración propia, 2018

Gráfico C. Grupo de procesos de Ejecución



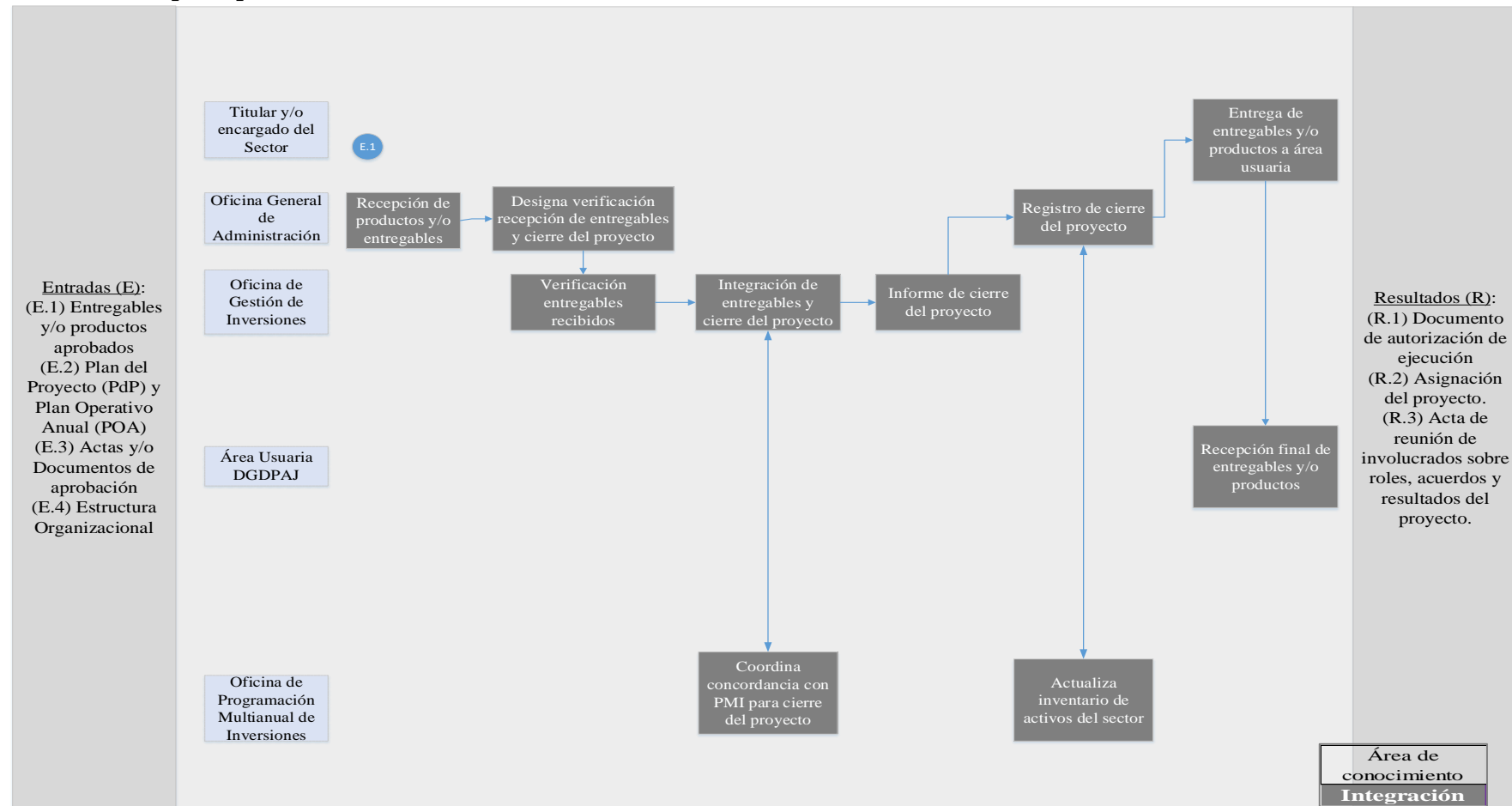
Fuente: Elaboración propia, 2018

Gráfico D. Grupo de procesos de Monitoreo y Control



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Gráfico E. Grupo de procesos de Cierre



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Notas biográficas

Cristian Wilfredo Esteban Rojas

Economista por la Universidad Nacional Hermilio Valdizán de Huánuco. Cuenta con más de seis años de experiencia en el sector público, especializándose y enfocándose en la gestión de la inversión pública. Cuenta con diplomados en proyectos de inversión pública por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI); cursos de especialización en proyectos de inversión y análisis financiero en la Universidad ESAN y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Consultor con experiencia en formulación de programas y proyectos de inversión, prestando sus servicios para las entidades de Programa Modernización del Sistema de Administración de Justicia (Accede-Mijus), Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEI-MTC), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Programa Nacional de Inversión en Salud (Pronis), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), Ministerio de Interior (Mininter), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) entre otros.

Gianfranco Quequezana Flores

Ingeniero economista por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Cuenta con más de ocho años de experiencia en el sector público y privado como especialista en gestión de inversión pública y asociaciones público privadas. Ha estudiado especializaciones de Asociaciones Público Privadas (Universidad ESAN), Proyectos de Inversión Pública (Universidad Nacional de Ingeniería) y Finanzas Corporativas (Universidad del Pacífico); asimismo, es egresado de la Maestría en Economía (Universidad del Pacífico). Se ha desempeñado como especialista en Inversión Pública en entidades como Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud II (PARSALUD II), Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) y otros. Actualmente se viene desempeñando como ingeniero economista en la Subgerencia de Control de Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuestos de la Contraloría General de la República del Perú (CGRP).